



Munich Personal RePEc Archive

# **Reform in the Turkish telecommunications sector: Privatisation, regulation, and liberalisation**

Kamil Yilmaz

Koc University

August 2000

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/66244/>

MPRA Paper No. 66244, posted 24. August 2015 11:41 UTC

# **Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme**

**Kamil Yılmaz\***  
*Koç Üniversitesi*

Aralık 1999

\* Bu raporun hazırlanmasına fikirleri ve tenkitleriyle katkıda bulunan İzak Atiyas, Murat Kural, ve Hasan Süel'e, verilerin toplanmasındaki katkılarından dolayı Işıl Erel'e teşekkür ederim.  
Yazışma Adresi: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Koç Üniversitesi, Çayır Cad. No: 5, 80860 İstinye, İstanbul. Tel: (90-212) 229 3006 x458, Fax: (90-212) 229 66 74, e-posta: kyilmaz@ku.edu.tr.

## 1. Giriş

Bu çalışmaya başlarken bundan iki yıl önce Dünya Bankası tarafından düzenlenen Akdeniz Kalkınma Forumu'nda sunmuş olduğum tebliğin (Yılmaz, 1997) bir devamı niteliğinde olacağını düşünmüştüm. Oysa, Türk telekom sektöründe son iki yılda meydana gelen gelişmeleri daha yakından ve diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir şekilde incelediğimde çok farklı sonuçlara ulaştım.

O çalışmada, Türk telekom sektörünün geçmişte yaptığı yatırımlarla, 1990'ların başında kendisine bir çok açıdan Avrupa ülkelerinin telekom sektörleriyle rekabet edebilecek bir altyapı oluşturduğu gözlemi yapılmıştı. Yine aynı çalışmada yoğun altyapı yatırımlarıyla gerçekleştirilen kazanımların, özelleştirme, düzenleme (regülasyon) ve rekabete açma gibi üç önemli başlıkta toplayabileceğimiz reformlarla konsolide edilmesinin zorunluluğu vurgulanmıktaydı. Ancak, o zaman dikkatle üzerinde durulan bu reformların son üç yıldır Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik konjonktürde gerçekleştirilmesi mümkün olmadı.

Öte yandan, dünya çapında telekom sektörü aynı dönemde büyük yeniliklere, özelleştirmelere, şirket birleşmelerine sahne oldu. 1990'lı yıllar, bir çok ülkenin telekom operatörlerinin özelleştirildiği ve telekomda devlet tekelinin yerini özerk bir düzenleyici kurumun denetiminde özel şirketlerin faaliyet gösterdiği bir sektör yapısına bıraktığı dönem olarak tarihe geçecektir. Ancak sektördeki gelişmeler bununla bitmemektedir. Son bir kaç yıldır sektörde teknolojik gelişmelerin yoğunlaşması ve daha da yaygınlaşmasıyla şu ana kadar görülmemiş bir rekabet ortamının yaratılmakta olduğu bir dönem başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, geçmişte tabu olarak kabul edilen ve her iktisada giriş kitabında örnek verilen telekom sektörünün bir doğal tekel olduğu yönündeki düşünce giderek geçerliliğini yitirmektedir.

Türkiye, 1983-1993 yılları arasında telekomünikasyon alanında büyük bir atılım yapmıştır. Çok düşük olan telefon yoğunluğunu hızla arttırmış, telefon hizmetlerini yaygınlaştırırken kalitesini de yükseltmiş, haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuş, ve aynı zamanda katma değerli hizmetler verecek şekilde yeni teknolojilere büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bütün bu çabalara karşın, 1994 sonrasında izlenen yanlış politikalar sonucunda Türkiye bugün telekomünikasyon alanında dünyanın gerisinde kalmaya başlamıştır.

1980'lerdeki hızlı büyümenin ardında yüksek yatırım oranları vardı. Dünya çapında telekom sektörünün kamu tekelinde olmasından dolayı bir devlet tekelisi olan PTT de bu ortamda yatırımlara ağırlık vererek hızlı bir büyüme gerçekleştirdi. Ancak 1990'lı yıllarda telekom sektörünün çehresi çok hızlı bir şekilde değişti. Bu gelişmelerin ardındaki en önemli neden ise teknolojik gelişmelere paralel olarak bir zorunluluk haline gelen kurumsal değişikliklerin bir çok ülkede yürürlüğe konmasıydı. 1990'ların başından itibaren sık sık telaffuz edilmesine karşın, Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilemedi. Bu başarısızlığın tek nedeninin siyasi olduğu açıktır. Özelleştirme İdaresi tarafından gerekli çalışmalar yapılmış ve herşey siyasi otoriteden gelecek bir onaya kalmıştır. Ancak siyasi iradenin yokluğu, siyasi partiler ve koalisyon ortakları arasındaki manevralar, görüş farklılıkları ve lobi faaliyetlerinin etkileri sonucunda Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilememiştir.

20. yüzyılın son yıllarında dünya telekom sektörü büyük bir atılım yaparken, Türk telekom sektörü 1980'lerde yakaladığı dinamizmi kaybetmiş ve özellikle 1994 ekonomik krizi sonrasında siyasi otoritenin müdahaleleriyle belirlenen bir atalet dönemine girmiştir. Önceleri yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide edilmesi gerekirken, Türk Telekom'un geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirleri devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

Türkiye'nin siyasi ve toplumsal sisteminin kurumsal değişikliklere ve reformlara engel oluşturan yapısını her alanda gözlemekteyiz. Telekom sektörü de, sorunlara çözüm üretmek yerine varolan siyasi ve ekonomik dengeleri muhafaza etmeye özen gösteren bu sistemden kendi payına düşeni almıştır. Siyasi otoritenin sürekli olarak sektöre müdahale imkanı bulduğu bu yapıyı büyük bir çabuklukla değiştirip daha dinamik bir sektör yaratmak için harekete geçilmezse, bundan beş yıl sonra Türkiye kesinlikle internet devriminin yaratmış olduğu fırsatları kendi kalkınma çabalarına entegre etme fırsatını da elinden kaçırmış olacaktır.

Bugüne kadar Türk Telekom'un özelleştirilmesinin önündeki en büyük engel siyasi iradenin eksikliği idi. Aslında siyasi irade eksikliğiyokluğu yıllardır çözüm üretilmeyen diğer sorunların incelenmesinde de karşımıza çıkmaktadır. Çeyrek asırdır birlikte yaşadığımız yüksek enflasyon sorununun temelinde de siyasi irade eksikliği yatar, ve çözüm de hemen hemen aynıdır. Özelleştirme, düzenleme ve serbestleşme gibi üç ana başlıktan oluşan telekomünikasyon sektörü reformunun gecikmesi ve yüksek enflasyonun bir türlü kontrol altına alınamamış olmasının arasındaki benzerlik burada bitmez. Gözlenen gecikmenin uzun vadeli sonuçları itibarıyla da bir benzerlik söz konusudur.

Yüksek enflasyonla yaşamaya alışmış olsak bile, yüksek enflasyonun yarattığı belirsizlikler ve yüksek faizler yüzünden ekonomi bir türlü potansiyel büyüme oranını yakalayamamıştır. Daha yavaş büyüyen bir ekonomi gelecekte daha fakir bir ulus demektir. Enflasyon gibi telekomünikasyon reformundaki gecikmenin de uzun vadede olumsuz etkileri olacaktır. Özelleştirme gerçekleştirilmeden sektör rekabete açılmamaktadır, sektörün düzenleyici kurumu bir türlü faaliyete geçememektedir. Ancak sektörde rekabet ortamı ve piyasa şartları oluşmadan gerekli olan yatırımlar yapılamamakta, yeni ve daha ucuz servisler sunulamamaktadır. Dünya çapında internet'in hızla yaygınlaştığı ve elektronik ticaretin hızlı bir büyüme eğilimi içinde olduğu bir dönemde, Türk Telekom hükümetten ve merkezi bürokrasiden gelen emirler yüzünden kendi kaynaklarını kullanarak yatırım yapmaya imkan bulamamaktadır.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk önce dünya çapında telekomünikasyon sektöründe son yıllarda meydana gelen gelişmeler kısaca özetlenmektedir. Ardından Türk telekomünikasyon sektöründe 1980'li yıllardan bu yana gözlenen gelişmeler incelenmekte ve diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir analiz sunulmaktadır. Son olarak, Türk telekomünikasyon sektöründe özelleştirme, düzenleme ve serbestleşme gibi üç boyutu olan reform süreci çeşitli ülkelerdeki deneyimin ışığı altında incelenmektedir. Sonuç yerine, Türk telekomünikasyon sektörünün geleceğine yönelik bazı öneriler sunulmaktadır.

## **2. Dünya'daki Gelişmeler**

Bugün telekom sektöründe dünya çapında gelişmelerin hızına yetişmek çok zor gözükmektedir. Günümüzde özellikle telekom şirketleri arasında çok hızlı bir birleşme (merger) ve satınalma (acquisition) trafiği yaşanmaktadır. Hızla gelişen teknolojinin sunduğu fırsatları kaçırmamak isteyen şirketler, kendileri için "unchartered" alanlara ya doğrudan yatırım ya da sektörün o kesiminde faaliyette bulunan bir başka şirketi almak ya da o şirketle birleşmek suretiyle girmektedirler.

Telekom sektöründeki teknolojik gelişmeler, özellikle dijital devrim ve onu takiben bütün dünyaya hızla yayılan internet devrimi telekom sektöründe varola gelmiş normların hızla değişmesine yol açmaktadır. Teknoloji tarafından itelenen bu kavramsal ve kuramsal devrimin daha da ileri gideceği beklenmektedir. Öyle ki, bu teknolojik gelişmeler sektörün temel yaklaşımını özetleyen sabit kablolu telefon servisinin evrenselliği paradigmasının yerini hızla bilgi teknolojisi paradigmasına bırakmasına yol açmaktadır.

Dünya çapında özelleştirmeler hızla ilerlemektedir. 1990-99 arasında 49 ülke telekom operatörünü kısmen ya da tamamen özelleştirmiştir. Böylece 1999 sonu itibarıyla Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) üyesi ülkelerin 88'inde özel sektör katılımı sağlanmıştır. Geriye kalan ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 100 üye ülkede ise sabit kablolu telekom operatörleri hala kamu mülkiyetindedir. Özelleştirmelerin önemli bir bölümü, Avrupa ve Amerika'daki ülkeler tarafından gerçekleştirilmiştir. 1998 sonu itibarıyla Avrupada'ki 53 ITU üyesi ülke arasından 25'i telekom operatörlerini kısmen de olsa özelleştirmiştir. Kuzey ve Güney Amerika'da ise 1998 sonuna kadar 20 ülke özelleştirmeyi gerçekleştirmiştir. Özellikle Latin Amerika ülkelerindeki özelleştirmelerde özel sektör ve yabancı katılımı konusunda kısıtlamalar en aza indirilmiştir. Asya-Pasifik bölgesinde de özelleştirme çalışmaları hızla ilerlemektedir. 1998 sonuna kadar bu bölgede yer alan ülkelerin yarısından fazlası telekom operatörlerini kısmen ya da tamamen özelleştirme işlemlerini gerçekleştirmişlerdir.

ITU'nün verilerine göre bugüne kadar özelleştirmenin en yavaş ilerlediği bölgeler Afrika ve Arap devletleri olarak gözükmemektedir. Ancak Dünya Bankası'nın son yıllarda sağladığı teknik destekten yararlanan Afrika ülkelerinde sektörde reform ve özelleştirme konusunda ciddi çabalar göze çarpmaktadır. Afrika'daki 42 ITU üyesi ülke arasından 14'ü bugüne kadar özelleştirme işlemlerini tamamlamıştır. Arap devletleri arasında ise Mısır dışında telekom alanında ciddi reformlar gerçekleştiren ülke yoktur.

Avrupa'daki özelleştirme çalışmalarını daha yakından incelediğimizde, bugüne kadar Avrupa ülkeleri arasında özelleştirmeyi tamamlamamış ülkelere Avusturya, Makedonya, Latviya, Norveç ve İsveç özelleştirme işlemlerini sürdürürken Türkiye, Azerbaycan, Bulgaristan ve Kıbrıs'ın bir-iki yıl içinde özelleştirme işlemlerini tamamlamaları beklenmektedir.

Günümüzde teknolojik gelişme tarafından körüklenen bir eğilim gözlenmektedir. Bilgi teknolojisi, medya ve telekomünikasyon olarak ayrı ayrı ele alınan üç sektör hızlı bir yakınlığa içindedir. Bu yaklaşım ise devletin bu üç alan üzerindeki denetim ve geliştirme politikalarının da birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacağını göstermektedir. Tam tersine devlet, regülasyon sistemini ve kurumlarını yeni yeni oluşan bu üç ayaklı teknoloji yoğun sektörün hızlı gelişimine ayak uyduracak bir biçimde oluşturmaktadır. Bu konudaki düzenleme çalışmaları hali hazırda çok deneysel durumdadır. Malezya ve Singapur, sabit hatlı telekom hizmetleri (yani telekom altyapısında sunulan hizmetlerin kalitesi, fiyatı, vs.) ve içerik (medya tarafından yapılan yayınların içeriği) düzenlemesini aynı çatı altında toplamayı amaçlamaktadırlar.

1999 yılı itibarıyla dünya çapında telekomünikasyon sektöründeki rekabeti incelediğimiz zaman, ITU üyesi ülkelerin sadece %27'sinin temel hizmetler piyasasını (şehiriçi, şehirlerarası ve uluslararası telefon görüşmeleri) rekabete açmış olduğunu görüyoruz. Rekabete açık ülkelerin toplam ITU üye sayısına oranı kiralık hatlarda % 40'a, mobil telefonlarda % 67'ye, internet hizmetlerinde % 72'ye, ve kablolu TV'de %85'e kadar çıkmaktadır. OECD ülkelerinin birçoğunun 1998'de gerçekleştirmiş olduğu reformlarla birlikte toplam gelirler itibarıyla OECD piyasasının yüzde 96'sı sınırsız rekabete açık hale getirilmiştir. Geriye kalan yüzde 4'lük grupta Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Macaristan, Polonya, Portekiz ve Türkiye bulunmaktadır. Bu ülkelerin hemen hemen tamamı en geç 2001 yılı sonuna kadar sektörlerini rekabete açacaklarını ilan etmişlerdir. Sadece, daha önce 2006'da sektörü rekabete açacağını ilan eden Türkiye bir farklılık oluşturmaktadır. Meclise verilen son yasa teklifinde bu süreç 2004 yılı başına çekilmiştir.

Bugün dünyada rekabete en açık ülkeler Avrupa kıtasındadır. Tabii ki, bunda Avrupa Birliği çok önemli bir rol oynamıştır. Avrupa Birliği'nin 1995 yılında kabul ettiği düzenlemelerle, 1998 yılında AB ülkelerinde telekom sektörünün her dalının rekabete açılması mümkün olmuştur. ABD'de 1996 yılında onaylanan telekom yasasıyla birlikte, telekom sektörünü düzenlemeye tabi bir sektörden rekabet-yoğun bir sektöre dönüştürmek için ciddi adımlar atılmıştır. Bu yasanın en

önemli tarafı, Federal İletişim Komisyon'unun şartlarını yerine getiren yerel şebeke operatörlerine uzun-mesafe ve uluslararası telefon alanlarına girme izni verilmesinin önünün açılmasıdır. Bu yasayla birlikte önümüzdeki yıllarda yerel operatörlerin ellerinin altındaki altyapı avantajını kendi lehlerine kullanıp uzun-mesafe servis şirketlerine karşı rekabette çok önemli bir üstünlük sağlaması beklenmektedir. (Economides, 1999). Bu durumda uzun-mesafe telefon hizmetleri sağlayan şirketler şimdiden yerel şebeke altyapısına hakim olan şirketlerle birleşmek yolunu aramaktadırlar.

Ancak yapılan bu değişikliği tek taraflı algılamamak gerekmektedir. Yasa, bir yandan yerel telefon operatörlerine uzun-mesafe ve uluslararası telefon hizmetleri sağlamak imkanı verirken, aynı zamanda yerel telefon hizmetlerine de rekabeti sokmayı amaçlamaktadır. Bu açıdan, yasanın getirdiği paketlenmemiş hizmetlerin sunulmasını da içeren ara bağlantı kavramı diğer ülkelerden ciddi farklılıklar içermektedir. Bu yasa, sabit kablolu telefon şebekesine sahip olan operatörlerin hakim durumu kötüye kullanmalarını önlemek için de bazı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerden birisi, ara bağlantı hizmetlerinin şebeke üzerinden sunulabilen bütün telekom hizmetlerini kapsayacak paketlenmiş bir hizmet olarak satın alınmasının yanısıra, tek tek hizmetlerin *paketlenmemiş* (unbundled) bir şekilde diğer operatörler tarafından satın alınmasına izin verilmesidir.

Yasanın yerel şebeke operatörlerine sunduğu bu teşviklere rağmen yerel operatörler yasaya karşı ciddi bir direnç göstermişlerdir. Bir çok yerel operatör yasanın özellikle paketlenmemiş bağlantı sağlama ve fiyatlama konusundaki maddelerinin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla davalar açmışlar ve böylece rekabetin fiili olarak uzun mesafe ve uluslararası telefon hizmetlerinden yerel görüşmelere sığmasını şimdilik engellemişlerdir.

### **3. 1983 yılından Günümüze Türk Telekomünikasyon Sektörü**

#### **3.1. Altyapı Yatırımları ve Hizmetler**

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren geçen 70 yıldan fazla süre zarfında, telekomünikasyon hizmetleri Posta, Telgraf ve Telefon (PTT) Genel Müdürlüğü tarafından sağlandı. 1924'te çıkarılan 406 sayılı yasayla PTT'nin posta, telefon ve telgraf hizmetlerinde tekel konumu yasayla belirlenmiş oldu.

Ancak PTT'nin bu konumu 1994 yılına kadar sürdü. Hükümet, özelleştirme politikasının bir parçası olarak, telekomünikasyon hizmetlerini, posta ve telgraf hizmetlerinden ayıracak yeni bir yasa hazırladı. Parlamentonun 4000 sayılı bu yasayı Temmuz 1994'te onamasıyla, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (kısaca, Türk Telekom) adı altında yeni bir anonim şirket kuruldu. Telekomünikasyon hizmetlerinin gerçek anlamda posta hizmetlerinden ayrılması Nisan 1995'te, Türk Telekom yönetiminin Posta İdaresi'nden ayrılmasıyla başladı.

1994'ten beri çeşitli hükümetler, Türk Telekom'un özelleştirilmesi hakkında maddeler içeren kanunlar çıkardılar. Ancak, özelleştirme sürecinin gecikmesinin en önemli nedeni, çıkarılan yasaların Anayasa'ya uygunluğu konusunda üzerinde çok çalışılmadan parlamentondan geçirilmesi, ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesidir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecindeki dönüm noktalarını bölüm 3'te daha detaylı bir şekilde ele alacağız. Bu bölümün odak noktası ise, Türk telekomünikasyon sektöründe 1983'ten itibaren yaşanan gelişmeler, gerçekleştirilen atılımlar ve sorunlar olacaktır. Böylece, sektörün bugün içinde bulunduğu durumu anlamamız daha kolay olacaktır.

Türk Telekom'un başlıca faaliyetleri arasında, telefon santrallerini ve yurt çapındaki şehiriçi ve şehirlerarası sabit hat şebekesini, uydu haberleşme ağlarını, kablo sistemlerini ve veri ağlarını, yurt içi ve yurt dışı haberleşme ve veri transferini sağlamak amacıyla işletmek gelmektedir. Bunlara ek olarak, Türk Telekom gelir paylaşımı anlaşmaları yoluyla, analog ve dijital mobil telefon, kablolu TV, elektronik veri aktarımı hizmetleri sunmaktadır.

Türk Telekom'un tarihinin bizim çalışmamız açısından önemli gördüğümüz kısmı son 16 yılı kapsamaktadır. 1983 yılında hız alan altyapı yatırımlarına yönelik politikalar sonucunda o zaman PTT tarafından büyük bir yatırım atağı başlatılmış, ve bu çabaların sonucunda Türk telekom sektörü ciddi bir büyüme yaşamıştır. Ancak, bu yatırım atağı 1994'deki ekonomik krizin ardından, bütçe açıklarını kontrol altına almak amacıyla kamu yatırımlarının azaltılması yönündeki eğilimle birlikte sona ermiştir. Yatırımların ciddi kısıtlamalara tabi olmasıyla hemen hemen eşzamanlı olarak özelleştirme süreci, 1993 yılında başlatılmışsa da 1994 yılından itibaren bu süreçte ciddi tikanlıklar yaşanmıştır. Bu sorunlar bugün de sürmektedir. Hem yatırımların kısıtlanması hem de özelleştirmenin geciktirilmesi o zamana kadar oldukça başarılı bir büyüme grafiği gösteren Türk telekomünikasyon sektörünün dünya telekom sektöründeki gelişmelerin gerisinde kalmasına yol açmıştır.

1983 yılı itibarıyla, Türkiye dar bir alanı kapsayan az gelişmiş bir telefon şebekesine sahiptir. 1.67 milyon olan abone sayısı, %3.5 telefon yoğunluğuna karşılık gelmektedir. Aynı yıl itibarıyla, sıra bekleyen insanların sayısı 1.83 milyon ile abone sayısının üstündedir. Ortalama telefon bekleme süresi yedi yıldır. Mevcut olan telefon hatlarının 1/5'i otomatik olmayan santrallara bağlıdır ve mevcut olan otomatik santralların hiçbirisi sayısal (dijital) değildir. Kırsal bölgede köylerin %70'inden fazlası telefon bağlantısına henüz sahip değildir.

1983'te işbaşına gelen Özal hükümeti, devleti belli başlı sanayi ve hizmet sektörlerinden yavaş yavaş çekmeyi ve bu alanlarda özel sektöre daha büyük bir rol vermeyi hedeflemekteydi. Liberal ekonomi anlayışıyla sanayiden çekilmeyi savunan hükümet, elektrik, su, otoyol ve telekomünikasyon gibi altyapı yatırımlarına yöneldi. Bu alanlardaki kamu yatırımları, özel sektörün gelişimi ve yeni uygulanmaya başlayan ihracata yönelik kalkınma stratejisi için birer zorunluluk olarak görülmekteydi.

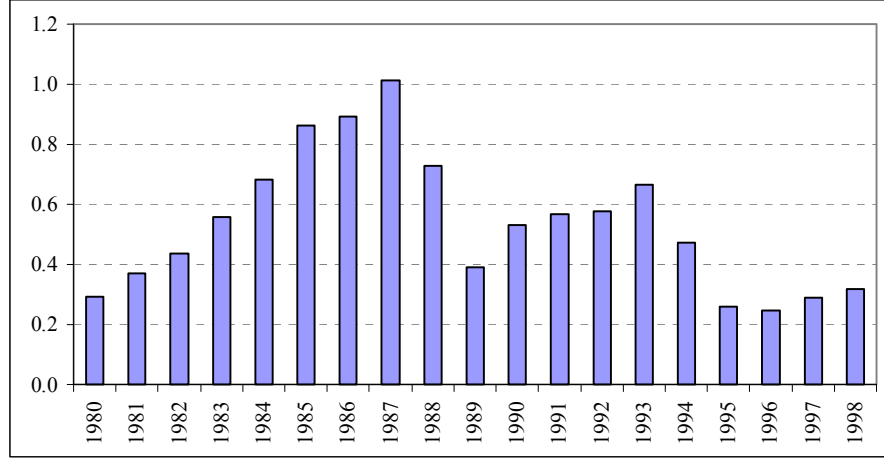
Altyapı hizmetlerine yönelik bu yatırım politikalarının 1983'te devreye girmesinden sonra, PTT Genel Müdürlüğüne telekomünikasyon altyapısını genişletmek ve modernleştirmek görevi verildi. 1980-82 dönemi ortalaması %0.37 olan telekom yatırımlarının toplam GSMH içindeki payı, 1983 sonrası yavaş yavaş yükselmeye başladı ve 1987'de %1'e ulaştı (Şekil 1). Bu yatırım atağı sonucunda, 1983-1993 döneminde yatırımların GSMH içindeki payı ortalama %0.67 olarak gerçekleşti. Dolar bazında baktığımızda, 1983'te 285 milyon dolar olan yatırımlar, 1987'de 884 milyon dolara ve 1993'te de 1.25 milyar dolara ulaştı (Şekil 2).

1983 ve 1984 yılları dışında, telekom altyapısına yapılan yatırımlar hükümet bütçesine ek bir yük getirilmeden gerçekleştirildi. Yatırım masraflarının önemli bir bölümü PTT'nin kendi kaynaklarından karşılandı. PTT'nin yatırımlarda öz kaynak finansman oranı %98 gibi yüksek değerlere ulaşsa da, 1993 yılında sona eren 11 yıllık dönemde ortalama %81 olarak gerçekleşti. Bu dönem içinde PTT, karının ortalama % 49.6'sını telekom altyapısına harcadı. Yatırımların finansmanı için kullanılan ikinci önemli fon kaynağı ise dış kredilerdi. Dış kredi kullanımı 1990'lı yılların başında arttı ve 1994'te %34'e kadar yükseldi. (Tablo 2)

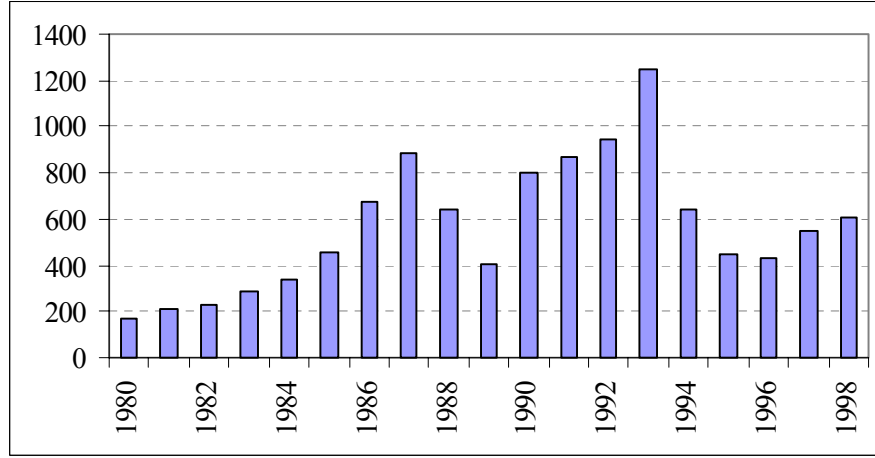
Bu iddialı yatırım atılımı sonucunda Türk telekom sektörü hızlı bir gelişme sürecine girdi. 1983'te ana telefon hatları sayısı 1.83 milyon iken, 1993'te 12.2 milyona, buna karşılık gelen telefon yoğunluğu da 18.3'a yükseldi. (Tablo 1) Yıllık ortalama %21 oranında bir büyüme, gelişmekte olan bir ülkenin telekom sektörü için oldukça yüksek bir rakamdı. Türkiye'nin o dönemdeki ekonomik

performansını düşünürsek bu çok etkileyici bir gelişmeydi. 1994 ve sonrasında şebeke gelişim hızı ilk defa yüzde 10'un altında düştü (Şekil 3). Buna rağmen, 1998 yılsonu itibarıyla ana hat sayısı 17 milyona yükselirken telefon yoğunluğu da %25.4'e yükseldi.

**Şekil 1: Telekom yatırımlarının GSMH'ya Oranı**



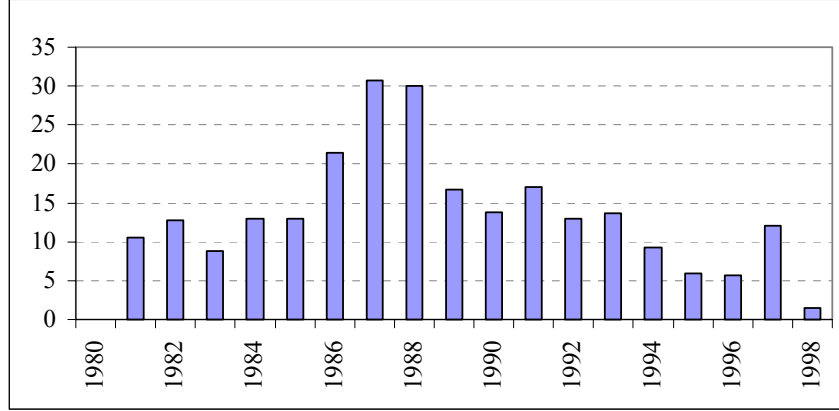
**Şekil 2: Telekom yatırımları (Milyon Dolar)**



Bu dönem zarfında otomatik santrallara bağlı ana hatlar %100'e ulaştı. Oysa bu rakam 1984'te %84'tü. Halka açık yerlerde bulunan jetonlu ve kartlı telefon sayısı 1983'te 8,035 iken, bu sayı 1998 sonunda 79,166'ya ulaştı. 1998 sonunda kırsal bölgelerdeki sabit telefon şebekesi toplam anahat sayısının %25'ine karşılık gelmekteydi. Ancak kırsal bölgelerde %13 olan telefon yoğunluğu kentsel kesimdeki % 25'in çok altındadır ve Türk Telekom'un bu alanlara daha fazla yatırım yapması gerektiğine işaret etmektedir. Kırsal kesimdeki yoğunluğu artırma kampanyası Türk Telekom'a daha fazla yatırım yükü ve bakım masrafı getirmektedir. Bu amaç için en büyük engellerden birisi de kırsal kesimlerdeki santral kapasitesi değerlendirme oranındaki düşüklüktür. Doğu ve Güneydoğu'daki bazı kasaba ve şehirlerde kullanılmayan kapasite oranı 1995'te %20'lere kadar ulaşmıştır.



**Şekil 3: Anahat yoğunluğu büyüme hızı (%)**



Şebeke genişletme ve modernleştirme çabalarının bir parçası olarak, PTT 1984'te iletişim için fiber optik kablo ve dijital santraller üzerine yatırım yapmaya başladı. 1986'da yeraltı ve denizaltı fiber optik kablo döşenmesi işlemlerine başlandı. Bu çabalar ve yatırımlar sonucunda, yıllık ortalama %81'lik bir artış gösteren toplam fiber optik kablo ağı uzunluğu 1998'de 50,156 km'ye ulaştı. 1996 yılındaki verilere göre, Türkiye'nin enternasyonal kanal kapasitesinin %60'ı fiber optik kablo yoluyla aktarılmaktadır.

1985'te, PTT analog santrallardan dijital santrallara geçiş için yatırımlarına ağırlık verdi. O zamanlarda yerel şebekenin sadece %3'ü dijital santrallara bağlıyken, bu oran 1987'de %30'a ve 1998'da da %83'e ulaştı. Bunun yanı sıra, şehirlerarası görüşmelerde tamamen dijital santrallara geçiş sağlandı. Yeni kurulan dijital santraller, sadece servis kalitesini arttırmak ve mevcut bulunan ölçek ekonomilerini genişletmekle kalmadı, aynı zamanda telekomünikasyon sektöründe kapsam (scope) ekonomilerini de mümkün kıldı. Dijital santrallere yapılan bu yatırımlar PTT'ye ve daha sonraları Türk Telekom'a bu altyapı üzerinden çeşitli katma değerli şebeke hizmetlerini sunma imkanını sağladı.

Türk Telekom, 1996 yılında 2000 yılı sonuna yönelik bazı hedefler belirlemişti. Ana hat sayısını dört yıl içinde 15 milyondan 24 milyona çıkarmayı planlamıştı. Böylece, 2000 yılında Türkiye'nin telefon yoğunluğu %35'e çıkacaktı. Hat sayısındaki artışla birlikte, dijitalleşme oranının da %88 çıkması düşünülmektedir. Bunlar çok iddialı hedeflerdi. Bu hedeflere ulaşmak için Türk Telekom, mevcut olan ağına her yıl 2 milyondan fazla hat eklemek zorundaydı ve bu da yüklü bir yatırım gerektirmekteydi. Fakat, 3. bölümde de daha detaylı tartışacağımız gibi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapılan harcamalar konusundaki kısıtlamaları sonucunda bugün gelinen noktada bu hedeflerin artık hiç de gerçekçi olmadığını biliyoruz.

### **3.2. Mobil Telefon Hizmetleri**

Şu anda, Türkiye'de hem analog hem de dijital mobil telefon şebekeleri mevcuttur. PTT, ikisi de özel sektör firmalarıyla yapılan gelir paylaşımı anlaşması yoluyla olmak üzere, 1986'da analog, 1994'te de dijital mobil telekomünikasyon hizmetleri vermeye başladı. NMT-450 sistemi üzerinden sağlanan analog mobil sistem, başlangıçtan itibaren araç telefonu olarak kullanılmaktadır. Özellikle dijital sistemlerin yeterince ulaşmadığı şehirlerarası yollarda ve kırsal bölgelerde daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Analog mobil sistem abonelerinin sayısı 1994'e kadar artmış ve bu tarihte 94,000'e

ulaşmıştır. Ancak 1994’de sunulmaya başlanan ve teknolojik olarak çok daha büyük hizmet çeşitliliklerine fırsat veren dijital mobil telefon sisteminin devreye girmesiyle birlikte analog sisteme olan talep artışı yavaşlamış, ve abone sayısı 1998 sonu itibarıyla 125,000’i aşamamıştır.

Dijital mobil telefon hizmetleri, ikisi de GSM 900 Mhz sistem kullanan iki ayrı şirket tarafından yürütülmektedir. 1994 yılında Türkcell ve Telsim ile imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları uyarınca başlangıçta, Türk Telekom toplam gelirin %67’sini almaktaydı. Servisi sağlayan firma, gelirin geriye kalan %33’ünü alırken bütün işletme masraflarını da üstlenmekteydi.

1994 yılı sonu itibarıyla abone sayısı 81,276 olan GSM ağı bir yıl içinde % 310 büyümüş ve 1995 sonunda 333,297’ye ulaşmıştır. O zamandan bu yana da yıllık büyüme hızı %100’ün altına düşmemiştir. 1999 yılsonu itibarıyla abone sayısının 7 milyona ulaşması beklenmektedir. GSM ağı beklenenden daha yüksek bir hızla büyümüştür. 1995’te yapılan tahminlere göre, 2000 yılı için beklenen GSM abone sayısı 1 milyondur. İlginç olan, bu hedefin 1997 sonunda yakalanmış olmasıdır. Tahminler daha sonra 3.5-4 milyona çıkarılmıştır. Ancak bu sayı da 1998 yılı içinde aşılmıştır. Bu, cep telefonu hizmetlerinin Türkiye’deki telekomünikasyon sektörü içinde en hızlı gelişen ve en karlı olan bölüm olduğunu anlamına gelmektedir.

Türkiye’deki mobil sistem masrafları uluslararası standartlara yakındır. Nisan 1997 itibarıyla, yapılan hat tesis ücreti 145 dolar ve araç-gereç masrafı da 600-1200 dolar arasındadır. GSM ağı içerisinde yapılan telefon görüşmeleri bir dakika için 0.28 dolar iken, GSM şebekesi ve Türk Telekom’un sabit kablolu telefon şebekesi arasında yapılan görüşmelerde bu masraf bir dakika için 0.36 dolara yükselmektedir. Zaman içinde hem abone sayısının artması, hem teçhizat yatırımlarının maliyetinin düşmesi ve lisans anlaşmaları sonrasında şirketlerin fiyatları belirlemek konusunda biraz daha bağımsız olmaları sonucunda bugün hat tesis ücretleri ve telefon cihaz fiyatları ciddi boyutlarda düşmüştür. Hat tesis ücreti bugün 25 dolar civarında iken, standard mobil telefon masrafları 100-400 dolar arasında değişmektedir. Ancak telefon görüşme fiyatlarındaki düşüş çok daha az olmuştur. Bugün Türkcell GSM ağı içerisinde yapılan görüşmeler için dakika başına 0.24 dolar (120,000 TL, Kasım 1999 dolar kuru) ücret alırken, bu miktar GSM ve Türk Telekom şebekesi arasındaki görüşmelerde dakika başına 0.30 dolara (150,000 TL) kadar çıkmaktadır.

1993 yılında Türk Telekom ile Türkcell ve Telsim arasında imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları, toplam abone sayısının 400,000’i aşması halinde Ulaştırma Bakanlığı’na benzer bir anlaşmayı başka firmalarla yapma hakkı tanımıştır. GSM abone sayısı Mart 1997’de 820,000’e ulaştığı halde, o zaman işbaşında bulunan koalisyon hükümetinin ortakları üçüncü bir kar paylaşımı anlaşması imzalanması ve mevcut bulunan kar paylaşımı anlaşmalarının lisansa çevrilmesi alternatifleri konusunda bir karara varamamışlardır.

Bu anlaşmazlığa rağmen, Ulaştırma Bakanlığı potansiyel ortaklarla GSM 1800 sistemine dayalı bir üçüncü dijital iletişim ağı kurulması konusunda görüşmelere devam etmiştir. GSM 1800 MHz santrali şu anda kullanılan GSM 900 MHz’den üç kat daha fazla kapasiteye sahiptir. Bu sistemin, Türkiye’de mobil telekom sistemlerinden daha kolay yararlanılmasını sağlamasının yanı sıra, özellikle İstanbul’da yaşanan ve yoğun telefon trafiğinden kaynaklanan problemlerin çözülmesini de kolaylaştıracağı beklenmektedir. Ancak bu anlaşmalar aradan geçen iki yıldan fazla süreye rağmen hala gerçekleştirilememiştir.

27 Nisan 1998’de Türkcell ve Telsim ile imzalanan lisans anlaşmalarıyla birlikte daha önce Türk Telekom’la gelir paylaşımı esasına göre mobil telefon hizmetini yürüten bu şirketler, 500 milyon dolar karşılığında GSM 900 mobil telefon hizmeti verme imtiyazını satın aldılar. Lisans devriyle birlikte şirketler Türk Telekom’dan bağımsız olarak ücretlerini belirlemeye başladılar. Ancak, şebeke kullanımı karşılığında Türk Telekom’a gelirlerinin % 12’sini ödemeyi taahhüt ettiler.

Gelir paylaşımı anlaşmalarından sonra devlet kurumlarının mobil telefon hizmetlerinin rekabete açılması konusunda üzerine düşen görevi yapmadığını yukarıda vurguladık. Benzeri bir durum lisans anlaşmalarından sonra da yaşanmaktadır. Başlangıçta 27 Nisan 1998 tarihli lisans anlaşmalarına göre abone sayısındaki artışa paralel olarak şirketlerin altyapı yatırımı yapmaları hüküm altına alınmış olmasına rağmen şirketler şebekelerine yeterli derecede yatırım yapmamışlardır. Bunun sonucunda beklenen olmaktadır. Yatırım yetersizliğinden büyük şehirlerde ve özellikle İstanbul'da yoğun telefon trafiğinin yaşandığı saatlerde kullanıcılar hat bulmakta çok zorlanmaktadırlar. Benzeri bir durum bayram günlerinde, ya da İzmit depremi ve sonrasındaki artçı depremler gibi acil durumlarda yaşandı. Ancak, oradaki sorun sadece GSM operatörlerinden kaynaklanmıyordu. Türk Telekom'un altyapısı da yoğun trafiği kaldırmak konusunda yetersiz kalmıştı.

Aradan bir buçuk yıldan fazla bir zaman geçtikten sonra Türk Telekom yöneticileri Meclis KİT komisyonuna bilgi verirken lisans devir sözleşmelerinin yetersiz kaldığını, şirketlerin sözleşme yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmediğini söylemektedirler. 1998 yılındaki bütçe görüşmeleri öncesinde de bu konuda meclis KİT komisyonuna bilgi verdiklerini ancak bir sonuç alınamadığını belirtiyorlar.

Türk Telekom verilerine göre, 1996 ve 1997 yıllarında hem Türkcell hem de Telsim kapasitelerinin üzerinde aboneye hizmet vermekteydi (Tablo 2). 1998 yılı için elimizde veri olmamasına rağmen basında çıkan haberlerden yola çıkarak 1998 yılı boyunca da bu sorunun devam ettiğini biliyoruz.

1993 yılında gelir paylaşımı esasına dayalı anlaşmaların imzalanmasından itibaren bugüne kadar süregelen bu durum aslında sektörde siyasi otoriteden bağımsız düzenleyici bir kurumun bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu deneyim, siyasi çevrelerin özelleştirme sonrasında sektörün alacağı biçimi belirlemekte ne kadar etkin olabileceklerini göstermektedir. Ayrıca, bu deneyim Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından yaşanabilecek sorunlar konusunda bazı ipuçları da sunmaktadır. Türk Telekom'un özelleştirilmesinden sonra ihaleyi kazanan şirket, ödemiş olduğu milyarlarca doları öne sürüp devletin sorumlu kurumlarının ileride gerçekleştirebilecek benzeri durumlara gözünü kapamasını bekleyecektir. Tekel konumunu 2004 yılına kadar koruması beklenen şirket, kendisini denetleyecek kurumun görevini tam anlamıyla yerine getirmesini siyasi bağlantılarla sağlamak yoluna seçebilecektir. Medya, bilgisayar ve internet'le olan yakın bağları nedeniyle telekom sektörünün kalkınmada kilit bir rol oynayacağını gözönünde bulundurursak, mobil telefon operatörleriyle imzalanan lisans sözleşmelerinden bu yana gösterilen vurdumduymazlığın Türk Telekom'un özelleştirilmesinde ve sonrasında da gösterilmesinin ülkeye getireceği zararlar çok büyük olacaktır.

Şu anda işbaşında bulunan hükümet birçok konuda olduğu gibi Türk Telekom'un özelleştirilmesi ve yeni GSM lisans devri konusunda da çok ciddi adımlar atmaktadır. Son haftalarda basına yapılan açıklamalardan öğrendiğimize göre üç yeni GSM lisansının verilmesinin planlandığını biliyoruz. İlk iki lisans GSM 1800 Mhz frekansında ihale yoluyla satılırken, üçüncü lisansın doğrudan Türk Telekom'a karşılıksız devri gündemdedir. Böylece, özelleştirilecek olan Türk Telekom'un cazibesi artırılmış olacaktır. Ancak, hükümet böyle bir kararın ileride sektörde rekabet ve düzenleme açısından yol açabileceği sorunları göz ardı etmektedir. Bu karar Türk Telekom'un piyasa hakimiyeti ve özellikle ara bağlantı (interconnection) fiyatları konusunda rekabet dışı davranış eğilimini güçlendirecektir. Bu konuyu Bölüm 4'de daha detaylı bir şekilde ele alacağız.

### 3.3. Kablolu TV

PTT, Kablolu TV ağına yapılan yatırımlara 1980'lerin sonlarına doğru başlamıştır. Bu hizmetler 1989 sonrası , ilk önce İstanbul'da daha sonra da 8 ayrı şehirde hayata geçirilmiştir. Yapılan yatırımlar sonucunda, Türk Telekom 1997 yılı itibarıyla 1,450,000 aboneye hizmet verecek bir altyapı oluşturmuştur. Fakat, yapılan pazarlama faaliyetlerindeki eksiklikler sonucunda, Eylül 1996 sonuna kadar sadece 461,742 abone kablolu TV talebinde bulunmuştur.

Bu arada Türk Telekom, kablolu TV hizmetini kısa zaman içinde 11 ayrı şehre daha taşımaya karar vermiş ve gerekli yatırımları başlatmıştır. Yeni bağlantı teknolojisi, her müşteriye birebir bağlantı ve daha aktif televizyon hizmetleri olanağı sunmaktadır. Şu anda şirkete hizmet vermekte olan ağ ise ödemeli TV ve "evden alışveriş" (homeshopping) gibi daha çeşitli hizmetler vermek üzere modernleştirilmiştir. Türk Telekom'un başarılı veremediği hizmet sadece pazarlama alanında değil yönetim alanında da barındır. Abonelik masraflarının yüksek olması bahanesiyle Türk Telekom Avrupa'nın popüler TV kanallarıyla anlaşmaktan kaçınmaktadır, bu da kablolu TV'nin cazibesini biraz olsun azaltmaktadır.

Türk Telekom bugüne kadar kablolu TV'nin önemini yeterince kavrayamamış ve kablolu TV şebekesini yeterince genişletmemiştir. 1998 yıl sonu itibarıyla abone sayısı 611,000'e ulaşmıştır. Bunda en büyük etken özellikle son yıllarda yatırımlardaki kesintilerdir. Bugün dünyada ve özellikle ABD ve İngiltere'de kablolu TV altyapısına sahip şirketler bu ağ üzerinden her türlü iletişim servisini sunabilmektedir. Bu açıdan kablolu TV ağı sabit telefon şebekesine en ciddi rakip olarak ortaya çıkmaktadır.

### 3.4. Ulusal Uydu Sistemi (TÜRKSAT)

PTT'nin hizmet verdiği alanlar arasında telekomünikasyon hizmetlerinin yanı sıra, yurt içi ve yurt dışı radyo iletişimi de vardır. 1979 ve 1986 yılları arasında PTT, telefon, telex ve data işlemlerini uydu aracılığıyla gerçekleştirmek için INTELSAT'tan alan kiralamak durumundaydı. EUTALSAT'ın faaliyete geçmesiyle birlikte PTT, radyo ve TV programlarının dağıtımını bu uydu sistemi üzerinden yapmaya başladı.

1980 sonlarında, uydu haberleşme hizmetlerinin artırılmasını gerektiren iki gelişme oldu. Bunlardan ilki, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Türki Cumhuriyetlerin kurulmasıydı. İkinci gelişme ise, Türkiye'de özel televizyon ve radyo istasyonlarının kurulması ve sayılarının hızla artmasıydı. Bu iki gelişme uydu talebini arttırdığı için 1989'da PTT, kiralama yöntemi yerine ulusal bir uydu sistemine yatırım yapmaya karar verdi.

TURKSAT sisteminin kuruluşunun zamanlaması Türk Telekom için çok uygun oldu. Uydu sistemiyle artık Türkiye, Orta Asya Cumhuriyetleri'ne ve Avrupa'ya, buradaki Türk halkına yönelik TV ve radyo programları yayınlatabilmektedir. Nisan 1997 itibarıyla, TÜRKSAT-1C tam kapasite ile çalışırken TÜRKSAT 1B de %70 kapasiteye ulaşmıştır. Böyle yüksek kapasite kullanımına uydu sistemine geçtikten sadece 2.5 yıl sonra ulaşılmış olması çok dikkat çekicidir. Avrupa'nın şu anda en ekonomik uydu sistemi olan ASTRA bile bu başarıya 7 yıl içinde ulaşmıştı.

TÜRKSAT-1 projesinin Türk Telekom'a toplam maliyeti 318 milyon Amerikan dolarıdır. Şu anki kapasite kullanımıyla, uydu sisteminde elde edilen yıllık kar yaklaşık 80 milyon Amerikan dolarıdır. İki uydunun da ömrünün 12 yıl olduğunu düşünürsek, TÜRKSAT-1 projesinin Türk Telekom için karlı bir yatırım olduğu sonucuna varabiliriz. TURKSAT-1 projesinin Türkiye'ye parayla ölçülmeyen faydaları da olmuştur. Bu projeyle birlikte Türk Telekom değer biçilemeyecek bir teknoloji transferi, ve haberleşme uyduları konusunda üretim, fırlatma ve yüzey kontrolü

açısından çok önemli bilgi transferi gerçekleştirmiştir. Türk Telekom'un TÜRKSAT-1B ve TÜRKSAT-1C'nin yüzey kontrolünden sorumlu Gölbaşı Kontrol İstasyonu, 1996 yılında Fransız Avrupa Uzay Ajansı tarafından bütün dünyadaki uydu sistemlerinin fırlatılmasını denetleyecek ve işletecek olan, Ku-band Yer Kontrol Şebekesi'nin bir parçası olacak 4 kontrol istasyonundan birisi olarak seçilmiştir. Arjantin uydusu NOVELSAT'ın Ocak 1997'de gerçekleşen uzaya fırlatılma işleminde de görev almıştır.

Artan uzmanlık birikimi ve Orta Asya'dan gelecek talebin artacağı konusundaki umutlar Türk Telekom'u bir Fransız firmasıyla, yarısı iki mobil antene diğer yarısı da bir sabit antene bağlı olacak olan 32 radyo vericisi işletme kapasitesinde, ikinci jenerasyon Türk uydusunun üretimi, uzaya fırlatılması ve işletimi konusunda bir ortaklığa taşımıştır. Uydu sistemleri alanında Türk Telekom'un gerçekleştirmiş olduğu bu atılımlar, ne yazık ki daha sonraki yıllarda karşı karşıya kalınan yatırım harcamalarındaki kesintiler yüzünden ciddi biçimde sekteye uğramıştır.

### 3.5 Telefon Görüşme Ücretleri ve Telefon Trafikği

1983'ten beri devam eden yatırım atağını sürdürürken, PTT verdiği hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesi konusunda tekel gücünü kullanmıştır. Ancak, bir devlet tekeli olarak verdiği bütün fiyat kararları Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanmak zorundadır. Hatta, Ulaştırma Bakanlığı etkin bir biçimde Türk Telekom'un fiyatlandırma politikasına yön vermektedir. Politik nedenlerden dolayı şehir içi konuşma ücretleri hep düşük, fakat şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler ise her zaman diğer ülkelerdeki fiyatların üzerinde belirlenmiştir. Şehir içi telefon görüşmelerini, şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerin aleyhine olacak şekilde sübvans etme politikası, şehirlerarası ve uluslararası konuşma taleplerinin çok daha az gerçekleşmesine yol açmaktadır.

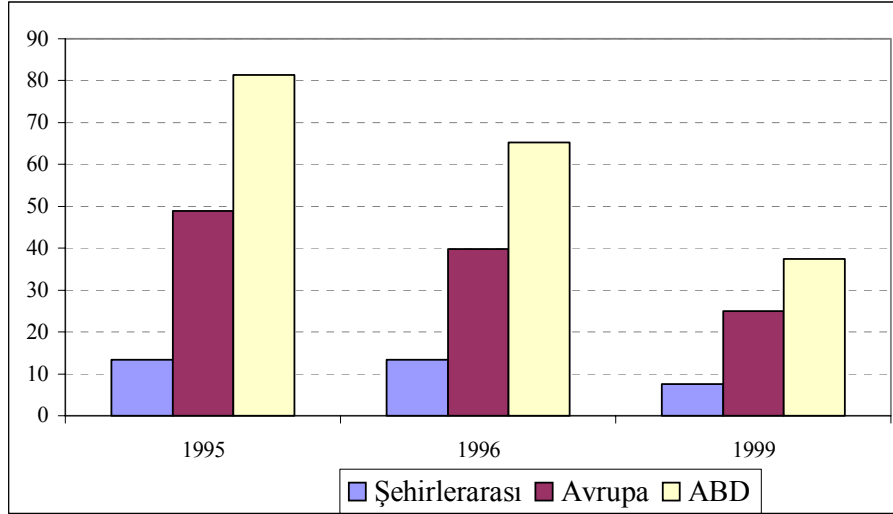
Türk Telekom, görüşme fiyatlarını telefon trafiğinin yoğun, az yoğun ve hafif olduğu zamanlara göre ayarlamıştır. Trafikğin yoğun olduğu saatlerde yapılan konuşmaların ücretleri, az yoğun ve hafif olan saatlere oranla sırasıyla % 42 ve %67 daha yüksektir. Ücretler Türk Telekom yönetim kurulu tarafından yılda iki kere gözden geçirilmektedir. Yönetim Kurulu'nun kararı Ulaştırma Bakanlığı'nın ve Bakanlar Kurulu'nun onayına tabidir. Dolar bazında konuşma ücretleri Tablo 3'te sunulmuştur. Ekim 1996'daki telefon tarifelerine göre, yoğun saatlerde şehiriçi görüşmeler için konuşma ücreti dakikada 15 sent iken, bu rakam trafikğin en az yoğun olduğu saatlerde 9 sent'e kadar düşmekteydi (Tablo 3). Şehirlerarası (100 km ve daha fazla mesafeler için) görüşme tarifelerinin şehiriçi görüşme tarifelerine oranı 13.3 idi. Bu oran aynı yıl Avrupa ortalaması olan 7.8 oranına göre çok yüksekti. Öte yandan, aynı yıl içinde uluslararası görüşme tarifelerinin şehiriçi görüşme tarifelerine oranı 40 ila 65 kat arasında değişmekteydi (Şekil 4).

1996 yılı ve 1999 yılı fiyat tarifeleri karşılaştırıldığında Türk Telekom'un fiyatlandırma politikalarında bir değişim eğilimi göze çarpmaktadır. Şehiriçi görüşme fiyatları dolar bazında artarken, şehirlerarası ve uluslararası görüşme ücretlerinde düşme eğilimi göze çarpmaktadır. Bunun sonucu olarak şehirlerarası görüşmelerin şehiriçi görüşmelere oranı 7.5'a düşerken, Avrupa ve ABD ile yapılan uluslararası görüşmelerin fiyatlarının şehiriçi görüşme fiyatlarına oranı 25 ve 37.5'a düşmüştür (Tablo 3 ve Şekil 4). Bu eğilim 1995 ve 1996 arasında başlayan fiyatlandırma politikalarındaki değişikliğin zaman içine yayılmakta olduğunu göstermektedir.

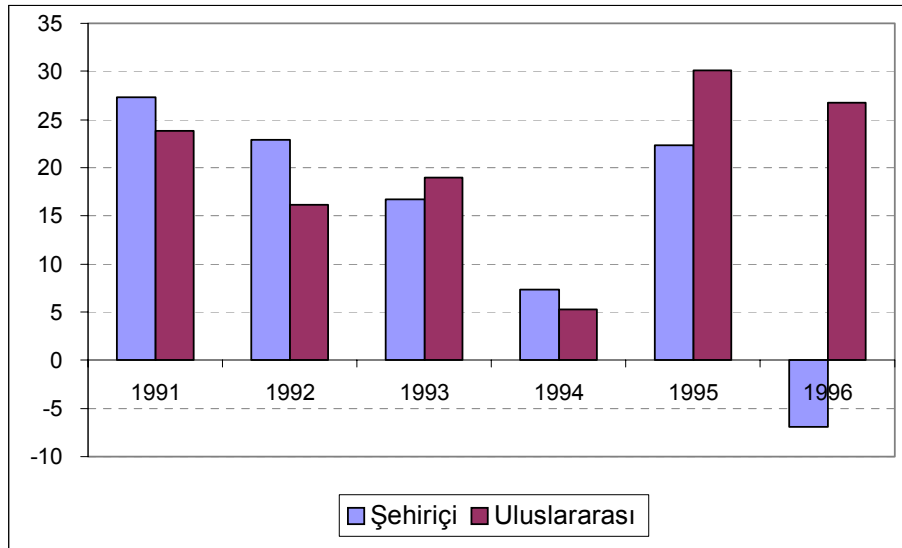
Ücret politikaları telefon trafiğini doğrudan etkilemektedir. 1983 ve 1993 yılları arasında, şehiriçi telefon görüşmeleri yıllık ortalama %27 artmıştır. 1994 krizinden sonra bile 1994-1995 dönemi için yıllık ortalama artış hızı 15'tir. Telefon görüşmelerindeki bu devamlı artış sonucunda, 1983 yılında 2643 olan abone başına yerel görüşme sayısı 1995'te 4843'e, 1996'nın ilk çeyreğinde

de 4281'e çıkmıştır (Tablo 4). Ancak son yıllarda yerel telefon tarifelerinin şehirlerarası ve uluslararası telefon tarifelerine oranla daha hızlı artmasıyla birlikte, yerel telefon görüşmelerinin artış hızı azalırken, uluslararası görüşmelerin artış hızı artmaktadır (Şekil 5).

**Şekil 4. Yerel görüşmelere göre şehirlerarası ve uluslararası telefon tarifeleri**



**Şekil 5. Şehiriçi ve uluslararası telefon trafiği (yıllık % değişme)**



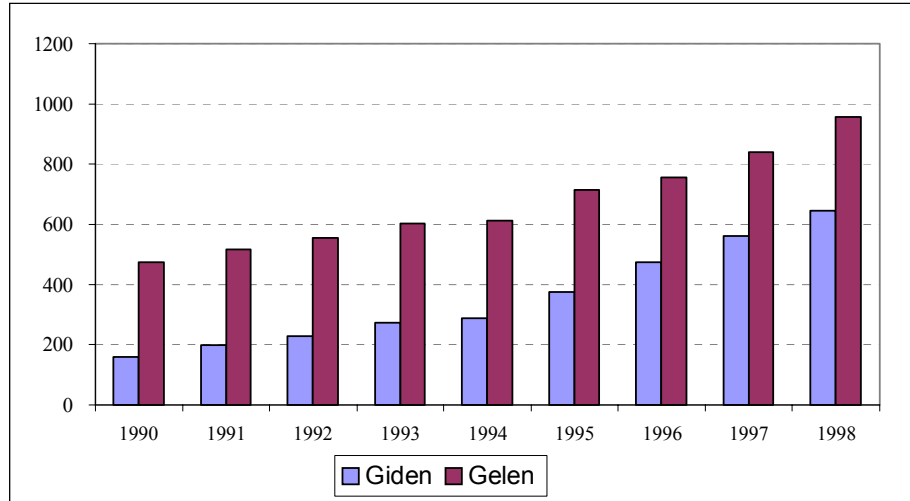
Türk Telekom'un fiyatlandırma politikasındaki bu değişiklik yıllardır siyasi nedenlerle sürdürülen hatanın, yani yerel görüşmelerin şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerle sübvansede edilmesi eğiliminin, giderek terkedilmekte olduğunu göstermektedir. Kısıtlı iletişim kapasitesine sahip olan kablolarla sağlanan yerel şebeke hizmetleri için yapılan bakım ve yatırım masrafları uzun mesafeli görüşmelerde kullanılan şebekelere göre daha yüksektir. Günümüzde uygulanan ücret

politikaları bu maliyet farkını yansıtmamaktadır. Türk Telekom'un yapmış olduğu hesaplara göre, şehirlerde yerel görüşme hizmetlerinden elde edilen gelir, maliyetleri ancak karşılamaktadır. Türk Telekom kırsal kesimlerde yürüttüğü yerel şebeke hizmetlerinden ise zarar etmektedir. Özellikle şehirlerde, Ramsey fiyatlandırması olarak da adlandırılan, marjinal maliyetlerle doğru orantılı bir fiyatlandırma politikası izlenmesi Türk Telekom'un gelirlerinin daha da artmasını sağlayacaktır.

Aşırı yüksek olan uluslararası telefon tarifeleri yüzünden Türk Telekom, uluslararası görüşme hizmetlerinden elde edebileceği gelirin önemli bir bölümünü geri arama (call-back) sistemi geliştiren veya uluslararası telefon kartları satan şirketlere kaptırmaktadır. Bu eğilimin en iyi kanıtı Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den yapılan telefon trafiğinin karşılaştırılmasıyla ortaya çıkmaktadır. 1991-1993 döneminde, Türkiye'ye gelen uluslararası görüşmeler, Türkiye'den çıkanların 2.4 katıdır. Son yıllarda, muhtemelen tarifelerdeki düşüş nedeniyle, bu oran bir düşüş eğilimi göstererek, 1995'te 1.9 ve 1998'de 1.48 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 6 ve Tablo 4). Gözlenen bu eğilim Türk Telekom için iyi bir gelişme olarak değerlendirilmelidir, çünkü oranlardaki bu düşüş eğilimi uluslararası telefon trafiğinde yaşanan sürekli bir artışla birlikte sürmektedir. Uluslararası telefon trafiği 1994'te 900 milyon dakika iken, 1996'da 1230 ve 1998 sonunda da 1600 milyon dakika olarak gerçekleşmiştir (Şekil 6).

Yurt dışından gelen telefon trafiğinden yabancı operatörlerin 1997 yılı içinde yaklaşık 1.5 milyar marklık gelir elde ettikleri Türk Telekom tarafından açıklanmıştır. 1997 yılı istatistiklerine göre yurt dışından gelen telefon trafiğinin yüzde 67'si Almanya'dan gelmektedir. Almanya'daki yoğun Türk nüfusu dikkate alırsak, bu konuşmaların çoğunun Almanya'daki Türklerin aileleriyle yapmış oldukları görüşmeler olduğu açıktır. Türkiye'deki uluslararası görüşme ücretlerinde bir düşme sağlanırsa bu telefon trafiğinin önemli bir kısmını Türkiye'ye çekmek mümkün olabilir.

**Şekil 6. Uluslararası Telefon Trafiği (milyon dakika)**



Türk Telekom'un gelecekteki fiyatlandırma politikalarına yön verecek diğer önemli bir faktör ise potansiyel rekabettir. Son yıllarda hızlanan teknolojik gelişmeler sayesinde, artık şehirlerarası ve uluslararası telefon hizmetleri birden fazla şirket tarafından sağlanabilmektedir. Bunun da ötesinde, internet üzerinden yapılabilen telefon görüşme maliyetlerinin, sabit kablolu yerel

şebeke üzerinden yapılan görüşme tarifelerinin yüzde 20'sine eşit olduğu bilinmektedir. Her ne kadar, bir çok ülke internet üzerinden telefon görüşmelerini yasaklamışsa da bir kaç yıl içinde buna izin verilmesi beklenmektedir. Türk Telekom'un da internet üzerinden yapılan telefon görüşmelerinden gelen bu potansiyel rekabet etkisini göz ardı etmemesi gerekmektedir. Öte yandan, yerel şebeke hizmetlerinde altyapının mutlaka bir şirketin mülkiyeti ve kontrolü altında olması gerekliliği devam etmektedir. Ancak dijital ve bilgisayar teknolojileri sayesinde bu altyapı üzerinden birden fazla şirketin yerel görüşme hizmetleri vermesi mümkündür.

Türk Telekom, şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerdeki yüksek tarifelendirme politikalarına devam ederse, kaçınılmaz olan rekabete geçişle birlikte büyük çapta pazar payı ve kar kaybına uğrayacaktır. 1994'ten bu yana birçok Avrupa ülkesinde fiyatlar yeniden yapılandırılmaktadır. Türk Telekom, ücretleri yeniden düzenlemek konusunda biraz daha geç davranırsa, firma geleceği için planlanan birçok uluslararası normların gerisinde kalacaktır. Bir kere enternasyonel telekomünikasyon operatörleri Türkiye pazarına el atarlarsa, telekom pazar payını ve dolayısıyla büyük kar kaynağını kaybedecektir.

Yakın zamandaki Avrupa deneyimi fiyatların tek safhada ayarlanmaması gereğini ortaya koymaktadır. Yeniden ayarlanan fiyatlar (şehir içi görüşme, hat tesisi ve aylık abonman fiyatlarındaki artış, şehirlerarası ve uluslararası telefon tarifelerindeki indirim) bir halkla ilişkiler kampanyasıyla duyurulmalıdır. İspanya'nın Telefonica ve İtalya'nın Telekom Italia şirketleri tarifelerin yeniden düzenlenmesi konusunda sıvırılmış iki şirkettir. Telefonica, bir yıl içinde ve halka yapılan değişiklikler konusunda bilgilendirici hiçbir pazarlama kampanyası yürütmeden, yerel görüşme tarifelerini büyük oranda arttırırken, uzun mesafe telefon tarifelerini düşürmüştür. Bu hatalı yaklaşımın sonucunda, ortalama hat kullanımı, büyümekte olan bir ekonomiye rağmen 1993'te %3.5 azalmıştır. Öte yandan, yerel görüşme fiyatlarındaki ve hat kira ücretlerindeki artışa rağmen, Telefonica'dan farklı bir şekilde tarifelerdeki değişikliği zamana yayan ve bu konuda halkı bilgilendiren Telekom Italia'nın hizmetlerine olan talep artmıştır.

### **3.6. Türk Telekom Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi**

Bu bölümde, Türk telekom sektörünün gelişimini karşılaştırmalı bir şekilde inceleyeceğiz. İki karşılaştırma grubu için gerekli verileri ITU'nun veri tabanından aldık. İlk olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin bir üyesi olma yolundaki çabalarına paralel olarak, Türkiye'yi Avrupa ülkeleriyle karşılaştıracakız (Tablo 5). İkinci karşılaştırma grubunu ise 1987 sonrasında telekom altyapısını ve servislerini özelleştirmiş, geliştirmekte olan ülkelere odaklanacağız.

1984 ve 1996 yılları arasında, 35 ülkenin hükümetleri kendi telekom şirketlerindeki hisselerini satın toplamda 159 milyar Amerikan doları kazanmışlardır. British Telecom ve Japon NTT 1987 öncesi özelleşen iki şirkettir. NTT'yi bir kenarda bırakırsak, 1987'de telekom özelleştirmelerinden sadece 582 milyon Amerikan doları elde edilmiştir, bu rakam 1990'da 6.7 milyar dolara ve 1994'te 12.1 milyar dolara yükselmiştir. 1995'te toplam özelleştirme satışları 6 milyar doları ve 1996'da Deutsche Telekom'un özelleştirilmesiyle neredeyse 23 milyar Amerikan doları olmuştur (Besancon ve Kelly, 1997).

Bu son on yılda süregelen telekomünikasyon sektörü özelleştirmelerinden sonra, bazı eğilimler ortaya çıkmıştır. İlk olarak, özelleştirmelerin çoğu, 22'si, geliştirmekte olan ülkelere gerçekleştirilmiştir. Fakat, bu 22 ülke özelleştirmeden sadece 33.5 milyar dolar elde edebilmiştir. Bu rakam, geri kalan 13 gelişmiş ülke için, 125 milyar dolara ulaşmıştır. 1992'ye kadar 17 özelleştirmenin sadece 6'sı gelişmiş ülkelere aitti. Bu ülkeler İngiltere, Japonya, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İsrail'dir. AB üyeleri, İspanya, Hollanda, Danimarka, Portekiz, Belçika,



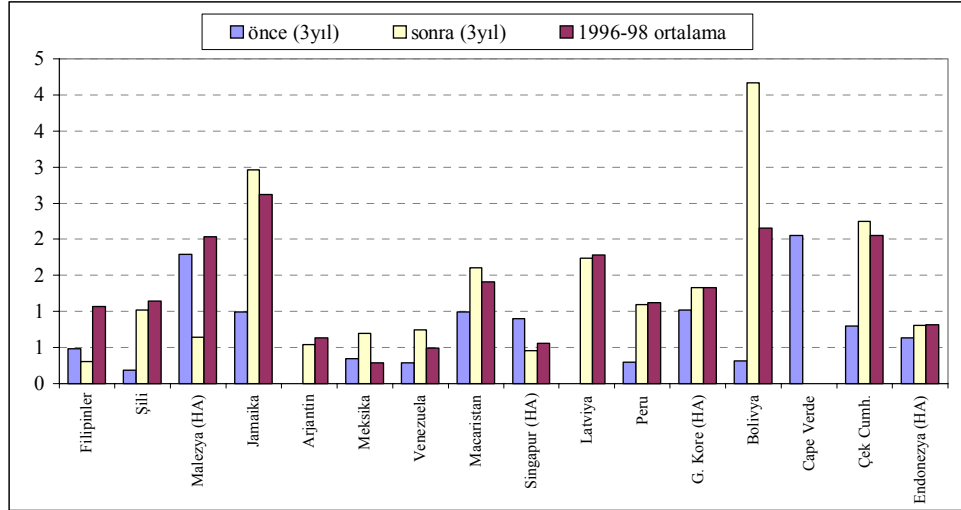
İrlanda, Yunanistan ve Almanya telekomünikasyon operatörlerini 1992'den sonra özelleştiren ülkelerdir.

İkinci eğilim satış yöntemlerinde ortaya çıkmaktadır. Stratejik bir ortağa ya da stratejik ortaklı bir konsorsiyuma yapılan özel satış yöntemi, gelişmekte olan ülkeler arasında özelleştirme için daha çok tercih edilen yöntem olmuştur. Tablo 6'da ele alınan 17 ülke arasında, sadece Malezya, Singapur, Güney Kore ve Endonezya hisselerini halka arz (HA) yoluyla satan ülkelerdir. Tabloya daha dikkatli bakıldığında, bu ülkelerdeki telefon operatörlerinin özelleştirme sırasında, daha yüksek telefon yoğunluğu, daha hızlı telefon ağı gelişimi, daha kısa hat bekleme süresi ve daha iyi servis kalitesiyle, diğerlerinin çok ilerisinde olduğu görülmektedir.

Telekomünikasyon sektörlerinin içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında, diğer gelişmekte olan ülkeler için stratejik ortaklı bir konsorsiyuma ihale yoluyla satış yöntemini kullanmanın en doğru karar olduğu söylenebilir. Tablo 5 ve 6 karşılaştırıldığında, bu ülkelerdeki telekomünikasyon operatörlerinin, şebeke altyapısı, verimlilik ve servis kalitesi bakımından sanayileşmiş ülkelerin çok gerisinde kaldıkları görülmektedir. Stratejik ortak olarak bu ülkelerde yatırım yapan sanayileşmiş ülkelerin telekom operatörlerinin bu ülkelerde, yeni yatırımlar, yönetim ve bilgi transferleriyle telekom sektörünü canlandırmaları beklenmiş, bu beklentiler genellikle gerçekleşmiştir.

Gerçekten, birçok ülkede bu beklenen yatırımlar ve bilgi transferleri gerçekleşmiştir. Yabancı telekomünikasyon operatörleriyle birlikte çalışmak, özelleştirilmiş operatörlerin çoğuna daha hızlı şebeke yayılımı ve performanslarını iyileştirme imkanı sağlamıştır. Özelleştirmeden sonra ilk üç yılda yapılan telekom yatırımların GSMH'ya oranı, özel ihale yoluyla satış yapılan ülkelerin genelinde özelleştirmeden önceki üç yıl içinde yapılan yatırımların üzerinde gerçekleşmiştir. Şekil 7'de de açıkça görüldüğü gibi, bir çok ülkede 1996-98 döneminde yapılan yatırımların GSMH'ya oranı özelleştirme sonrası döneme göre daha da yüksektir.

**Şekil 7. Özelleştirme öncesi ve sonrasında telekom yatırımının GSMH'ye oranı (%)**



Yatırımlardaki artışın bir sonucunu olarak, özelleştirme yapılan ülkelerde, her 100 kişiye düşen anahat sayısı ile ölçülen telefon yoğunlukları artırmıştır. Özelleştirme öncesinde de yüksek şebeke büyüme hızına ulaşmış olan Malezya'yı dışarıda bırakırsak, bütün ülkeler, özelleştirme

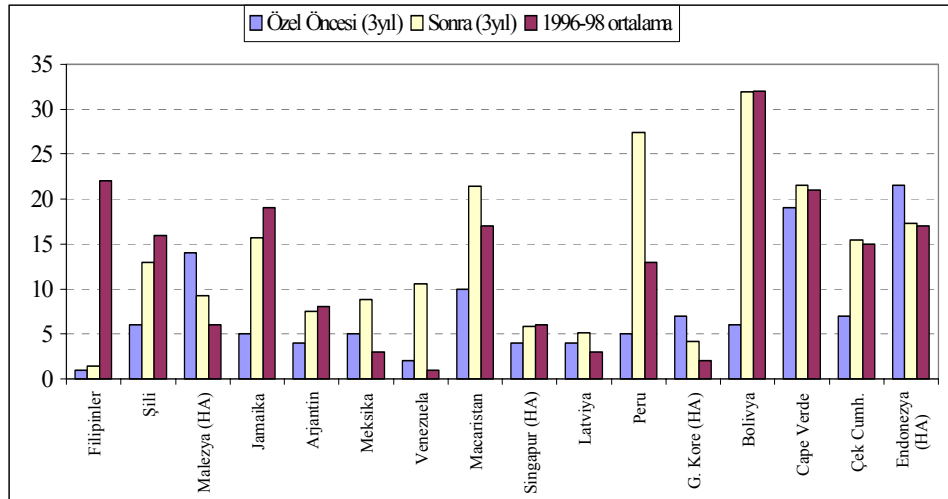
sonrasında, sabit kablolu telefon şebekelerini (100 kişiye düşen) daha hızlı bir şekilde genişletmişlerdir (Şekil 8). Açık olan şu ki, böyle bir gelişme telekomünikasyon altyapısına yapılan harcamalar olmadan gerçekleşemezdi. Özellikle, ilk özelleştiren ülkeler arasında Şili, Arjantin, Jamaika ve Venezuela; sonradan katılanlar arasında da Çek Cumhuriyeti ve Peru büyüme oranlarını büyük bir hızla arttırmışlardır. Telefon yoğunluğunun artmasına paralel olarak, bu operatörler telefon hattı sırasında bekleyen insan sayısının toplam ana hat sayısına oranını azaltmayı başarmışlardır. (Bakınız Tablo 5 ve 6)

Gelişmekte olan ülkelerden farklı olarak gelişmiş ülkeler, telekom özelleştirmelerini hisselerin bir kısmını borsa yoluyla halka arz etmekle gerçekleştirmişlerdir. Şebekeleri ve servisleri daha gelişmiş ve daha iyi yönetilmekte olduğu için, bu ülkeler yabancı stratejik ortaklara ihtiyaç duymamışlardır. Sadece üç gelişmiş ülke, Yeni Zelanda (TCNZ), Belçika (BELGACOM) ve İrlanda (Telecom Eirann) ihale yoluyla stratejik ortağa satış yöntemini kullanmıştır.

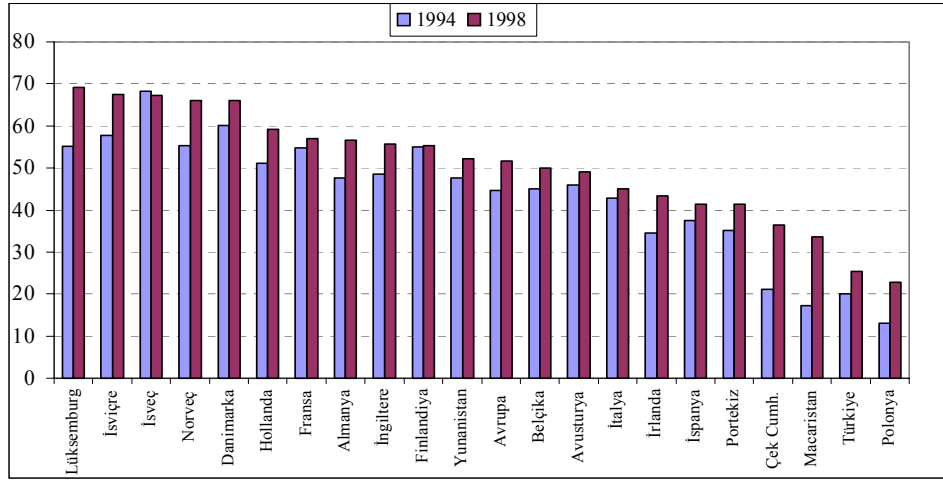
Türkiye'nin bu resimdeki yeri nedir? Bu soruya verilecek yanıt hem Türk telekomünikasyon sektörünün karşılaştırmalı durumu hakkında bilgi vermesi açısından hem de baskın satış methodunun belirlenmesi açısından önemlidir. 1994 kadar sürdürdüğü yatırımların sayesinde yakaladığı hızlı büyüme oranıyla Türk telekomünikasyon sektörü Malezya, Kore, Singapur ve Avrupa telekom sektörleriyle boy ölçüşebilecek duruma gelmiştir. Bu açıdan 1996 yılı verileriyle yaptığımız karşılaştırmalı analiz, Türk Telekom'un özelleştirilmesinde baskın yöntem olarak, yurt içi ve yurt dışında halka arz yönteminin kullanılmasını doğru olduğunu işaret etmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler arasında Türkiye, kullanılan göstergelere bakılmaksızın üst sıralarda yer almıştır. Sadece Singapur ve Güney Kore şebeke altyapısı ve teknoloji konusunda Türkiye'nin önünde yer almıştır. Telefon yoğunluğu, şebeke genişletilmesi, talebe cevap, hat başına düşen hata, işçi üretkenliği ve sayısallaşma gibi kıstaslar açısından Türkiye, özelleştirme konusunda önde gelen Arjantin, Şili, Meksika, Malezya ve Venezuela gibi ülkeler ile ya başabaş bir durumda ya da onların ilerisinde yer almaktadır (Tablo 6). Malezya 1986'da telekomünikasyon operatörünün hisselerinin %23'ünü sattığında, Türkiye telefon yoğunluğu bakımından Malezyanın gerisindeydi. O günden itibaren, Türkiye Malezya'yı şebeke genişletilmesi, talebe yanıt ve işçi üretkenliğinde, Türk telekomünikasyon sektörü o dönemde 100% devlet kontrolünde olmasına rağmen geride bırakmıştır.

**Şekil 8. Özelleştirme öncesi ve sonrasında anahat yoğunluğu büyüme hızı (%)**



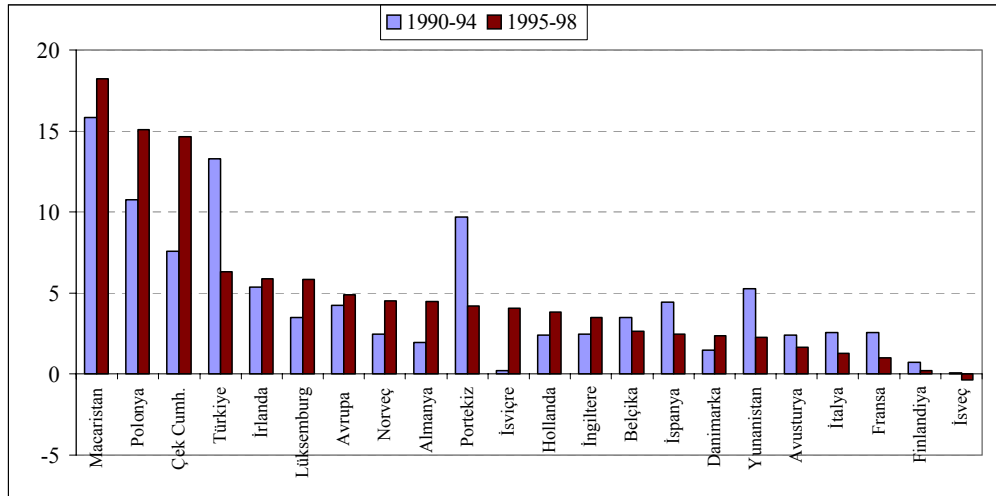
**Şekil 9. Avrupa: Anahat yoğunluğu**



Tablo 5, özellikle 1996-1998 dönemine ait Türk ve Avrupa telekomünikasyon verileri sunulmaktadır. Telefon yoğunluğu bakımından Türkiye, 1998’de %52 olan Avrupa ortalamasının çok gerisindedir (Tablo 5 ve Şekil 9). Ancak Türk ailelerin daha kalabalık olmasıyla bağlantılı olarak Türkiye’de hane başına düşen insan sayısının Avrupa’dan daha fazla olduğunu gözönüne alırsak, bireylerin telefon hizmetlerine erişimi açısından Avrupa ve Türkiye arasındaki farkın telefon yoğunluğu istatistiklerinin gösterdiğinden daha az olduğu sonucuna varırız.

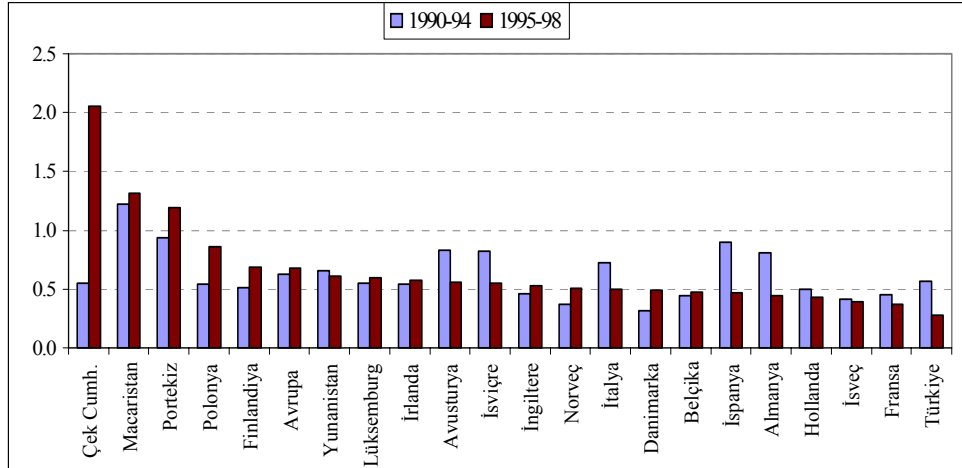
Türk Telekom’un 1994’den bu yana yatırımlarını yavaşlatmak zorunda bırakılması sonucunda anahat yoğunluğunda sağlanabilen artış yetersiz kalmaktadır. Şekil 8’de açıkça görülebildiği gibi, 1994-1998 arasında Türkiye’yle aynı düzeylerde anahat yoğunluğu gösteren ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya) Türkiye’ye oranla çok daha büyük bir atılım yapmışlar ve anahat yoğunluklarını daha hızlı bir biçimde arttırmışlardır (Şekil 10).

**Şekil 10. Avrupa: Anahat yoğunluğu artış hızı (% , dönem ortalaması)**



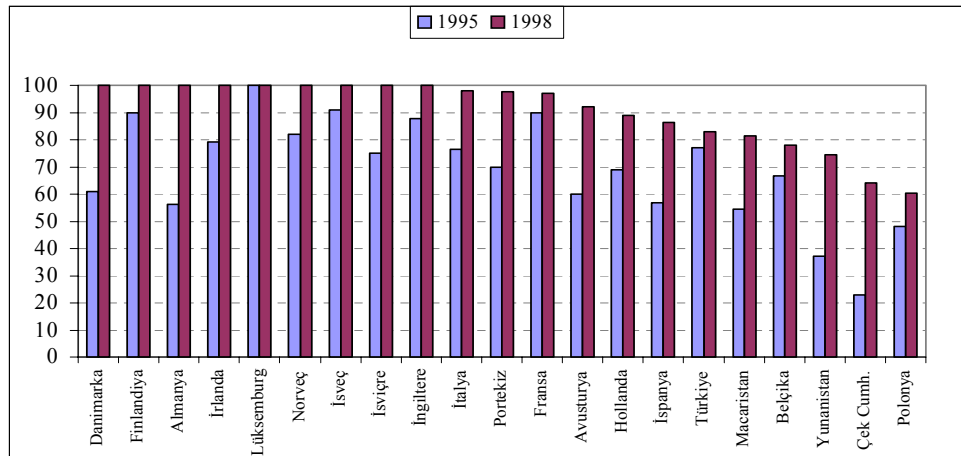
Türkiye 1994-1998 arasında yatırımlarda ciddi kısıntılara giderken, bu üç ülke bu dönemde yatırımlarını ciddi boyutlarda arttırmışlardır. Örneğin, Türkiye’de 1990-94’den 1995-98’e telekom yatırımlarının GSMH’ya oranı % 0.56’dan % 0.28’e düşerken Çek Cumhuriyeti’nde bu oranı % 0.55’den yüzde 2.05’e yükselmiştir. (Şekil 11). Bu performans değişikliğinde Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’ın telekom operatörlerini 1993-1995 arasında özelleştirmeleri önemli bir rol oynamıştır (Tablo 6)

**Şekil 11. Avrupa: Telekom yatırımlarının GSMH’daki payı (%)**



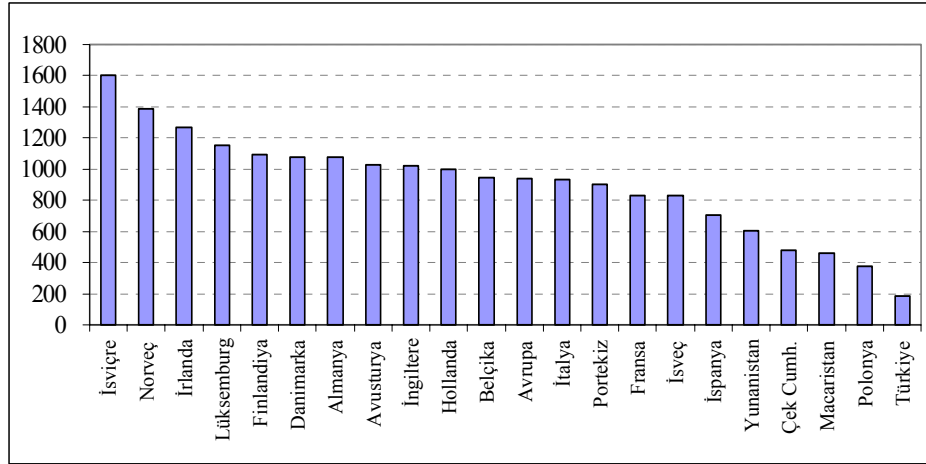
Türk Telekom, 1983 sonrasında telefon şebekesini hızla yenilemiştir. 1998 itibariyle %83 olan dijital santralleriyle Türkiye, Belçika, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya’yı geride bırakmıştır (Şekil 12). Yukarıda bahsettiğimiz gibi, telefon ağının sayısallaşması, operatöre kapsam ekonomilerinden yararlanmak suretiyle katma değerli hizmetleri sunma, dolayısıyla da gelirini artırma olanağı sunmaktadır. Ancak Türkiye’nin, %77’lik sayısallaşma oranıyla 1995 yılında bu ülkelere ek olarak Avusturya, Danimarka, Almanya, İtalya, Portekiz, İspanya ve İsveç’ten de önde olduğunu eklememiz gerekiyor. Aradan geçen üç yıl zarfında bu sanayileşmiş ülkeler sayısallaşma alanında yaptıkları yatırımları tamamlamışlar ve %100’e varan sayısallaşma oranını yakalamışlardır. Bu dönem zarfında Türk Telekom bu alana çok daha kısıtlı bir yatırım yapma imkanı bulabilmiş ve eski analog santrallerini yenileme işlemini tamamlayamamıştır.

**Şekil 12. Avrupa: Sayısallaşma Oranı(%)**



1996-98 döneminde, çalışan başına düşen ortalama 214 anahat oranıyla Türk Telekom, çalışan üretkenliği bakımından Avrupa ortalamasının biraz üzerindedir. Öte yandan, anahat başına düşen gelir istatistiği açısından Avrupa ortalamasının çok gerisindedir. 1996-98 dönemi için ortalama 182 Amerikan dolarıyla Türk Telekom, anahat başına Avrupa ortalamasının sadece 1/5'i kadar gelir elde etmektedir (Tablo 5 ve Şekil 13). Benzer bir sonuç Türkiye'yi telekomünikasyon özelleştirmelerini tamamlamış diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırdığımızda da karşımıza çıkmaktadır. Bu grup içinde Türkiye, 1996-98 yıllarında ortalama 201 Amerikan dolarıyla en düşük anahat başına düşen gelir rakamına sahiptir (Tablo 6).

**Şekil 13. Avrupa: Anahat başına düşen sabit telekom geliri (1996-98 ortalaması)**



Türk Telekom geniş, katma değer iletişim ağı servisleri vermektedir. Ancak, Avrupa ülkeleriyle yapılan karşılaştırma Türk Telekom'un henüz kapsam ekonomilerinden yararlanmadığını göstermektedir. Öte yandan, ağırlıklı olarak kamu mülkiyetinde olmasına rağmen Türk Telekom, son 15 yıldır tekel olmasından ötürü karlı bir sektördür. Türk Telekom'un anahat başına düşen kar oranı, Avrupa ortalamasının 1/4'ünden azdır ve bu oran anahat başına düşen gelir oranından daha yüksektir.

Anahat başına düşen gelir ve kar oranının Türk Telekom için düşük olmasının bir nedeni, Avrupa'ya oranla alınan şehir içi konuşma, başvuru ve kira ücretlerinin daha düşük olmasıdır. Türk Telekom local konuşmalar için 3 dakikada 6.7 sent ücret almaktadır ve bu rakam AB ortalamasının yarısıdır. Benzer olarak, ilk başvuru ve bağlantı ücretleri de AB ortalamasının yarısı kadardır. ITU verilerine göre, 1995'te Türk Telekom, hat kirası olarak ayda 2 Amerikan doları almaktaydı. Aslında bu rakamı, yılda 25 dolar kira ücreti olarak yansıtmak çok zordur. Türk müşteriler şehir içi görüşmeler için (1000 kontüre kadar) bütün bir yıl için 27 dolarlık bir ön ödeme yapmaktadırlar. Buna karşılık AB'deki müşteriler her ay hat kirası olarak 12 Amerikan doları ödemektedirler.

Türkiye'deki anahat başına düşen düşük gelir oranının ikinci bir nedeni de, özellikle kırsal alanlardaki aşırı iletişim ağı genişlemesidir. Bu kırsal kesimlerde telekomünikasyon arzının şehirlere oranla daha az olması, bu genişlemenin anahat başına düşen gelir oranında düşmeyle sonuçlanmasına neden olmuştur. ITU verilerine dayanarak, Türkiye'de 1998 yılında anahat başına düşen gelir oranının Arjantin, Şili ve Meksika gibi ülkelerdeki oranın %25'inden az olduğunu söyleyebiliriz (Tablo 6).

Düşük gelir oranı Türk Telekom için, yatırıma çok yüksek oranda kaynak aktarımı yapmadan, kazancını ve eğer masrafa göre fiyat biçme politikası uygulayabilirse, karını

artırabileceği anlamına gelmektedir. Sonuç olarak, özelleştirme öncesi anahat başına düşen gelir oranının düşük olması ciddi bir artış potansiyelini göstermektedir. Bu yüzden Türk Telekom hisselerinin değeri, özelleştirme öncesi elde edilen hat başına gelir oranına göre belirlenemez. Arjantin, Meksika, Şili, Venezuela gibi ülkelerde sabit şebeke operatörü gelirlerini özelleştirme sonrasında bir kaç misli arttırmayı başarmışlardır.

#### **4. Özelleştirme Öncesinde Telekom Sektörünün Yapısı**

1980'lerden günümüze önce PTT ve daha sonra Türk Telekom'un izlemiş olduğu başarılı çizginin ardındaki en önemli faktörlerden birisi bu şirketlerin üst düzey yönetim kadrolarıdır. Yönetici kadroların önemli bir bölümü şirketin alt kademelerinden yetişmiş mühendisler olup, sektör hakkında gerekli bilgilerle donanmış ve sektördeki yenilikleri ve gelişmeleri takip edebilecek kapasitede insanlardır. Bu açıdan bakıldığında zaman özellikle 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında görev alan yöneticiler diğer kamu şirketlerinden çok farklı bir performans ortaya koymuşlardır.

Tabii ki, özellikle 1995'e kadar Türk Telekom'da gözlenen başarılı yönetimin ardında başka nedenleri vardır. Herşeyden önce PTT ve daha sonra Türk Telekom'un sektörlerinde tekel konumunda bulunmuş olmalarının bu başarı da çok önemli payı vardı. Önemli karar aşamalarında yapılabilecek hataların şirkete maliyeti tekelci piyasalarda rekabetçi ortamlara göre daha kısıtlı olmaktadır. Öte yandan, 1980'li yıllarda Özal hükümetlerinin telekomünikasyon yatırımlarına verdiği önem bu alanda görev alacak yöneticilerin seçiminin de daha titiz bir şekilde yürütülmesini sağlamıştır. Bunun yanı sıra 1990'lı yılların ortalarına kadar çeşitli telekom hizmetlerinde özel sektör firmalarının ciddi bir katılımının olmaması, PTT ve Türk Telekom'un başarılı üst düzey yöneticilerini bünyesinde tutmasını kolaylaştırdı.

Ancak 1990'lı yılların ortalarından itibaren siyasi otoritelerin daha sık değişmesine paralel olarak Türk Telekom üst yönetiminde bir süreklilik sağlanamamıştır. Bunun yanı sıra katma değerli hizmetlerde özel sektör şirketlerinin yoğunluğunun ve sayısının artmasıyla birlikte Türk Telekom ve özel sektör firmalarının çalışanlarına sunmuş oldukları gelir arasında büyük bir uçurum başgöstermiştir. Bu uçurumun doğal sonucu olarak, Türk Telekom başarılı yöneticilerini ve vasıflı teknik elemanlarını hızla özel sektöre kaptırmış ve şirket ciddi bir vasıflı personel sıkıntısı yaşamıştır.

Yine özel sektör firmalarının sektör çapında yoğunluklarının artmasıyla birlikte, diğer kamu iktisadi teşekküllerinde karşılaştığımız yolsuzluklara Türk Telekom'da da rastlanmaya başlanmıştır. Hali hazırda şirketin eski üst düzey yöneticilerine karşı sürdürülen yolsuzluk davaları sürmektedir. Türk Telekom yöneticilerine karşı yapılan bu tür ithamlar çok önemlidir. Bu davaların açılmış olması bile, gelecekte telekom sektöründe faaliyette bulunacak şirketlerle yine sektörde faaliyette bulunacak kamu kuruluşları ve özellikle de düzenleyici kurum arasındaki ilişkilerin şimdiden şeffaf bir temele oturtulması gereğine işaret etmektedir. Sektörde özel firmaların ağırlığının giderek artmasıyla birlikte sektörü düzenleyecek ve denetleyecek kuruluşlarda piyasanın çok daha altında maaşlarla çalışması beklenen görevlilerin işlerini ne kadar başarıyla yapacakları şüphelidir. Bu amaçla, özelleştirme süreci sonrasında ve düzenleyici kurumun işlerlik kazanması sırasında hem Türk Telekom hem de düzenleyici kurumda görev alacak personelin maaşlarıyla ilgili olarak bir politika belirlenmelidir.

##### **4.1. Kamu Mülkiyeti ve Türk Telekom'da Karar Süreci**

Yukarıda, özellikle 1990'lı yılların ortalarına kadar Türk Telekom yönetiminin genel olarak başarılı bir grafik çizmiş olduğunu tesbit etmiştik. Ancak, başarılı olarak kabul edilebilecek yönetimlerin bile siyasi iradedenden tamamen bağımsız bir şekilde hareket edemediğini de belirtmemiz gerekir. Türk Telekom yöneticilerinin karar alma ve uygulama aşamasında karşılaştıkları kısıtlamaları da mutlaka gözönünde bulundurmamız gerekmektedir.

Bir kamu iktisadi teşekkülü olarak, Türk Telekom yöneticilerinin önemli kararlarda bağlı olduğu bakanlıktan bağımsız bir karar alması söz konusu olamamaktadır. Tarifelerin belirli aralıklarla değiştirilmesi, yatırım ve istihdam kararları, ve gelir ortaklığı anlaşmaları gibi konularda Türk Telekom yöneticileri Bakanlığın onayı olmaksızın hareket edememektedir. Bunun da ötesinde, şirketin yatırım planları Devlet Planlama Teşkilatı'nın onayından geçmeden yatırım yapılmasına imkan yoktur.

#### **4.1.1. Yatırım Kararları**

1984'den 1995'e kadar PTT'nin gerçekleşen yatırımları planlanan yatırımın ortalama yüzde 67 üzerinde gerçekleşmişti. Bu farkın bir bölümü yüksek enflasyon ortamında yatırım planlamasında yapılan hatalardan kaynaklanıyorsa da, asıl neden hükümetin kronik bütçe açıklarının finansmanı için Türk Telekom'un gelirlerine ihtiyaç duymasındandır. Bazı hesaplara göre bu dönem zarfında Türk Telekom'un yıllık gelirlerinin yaklaşık yüzde 8'i Hazine'ye aktarılmıştır. (ITU, 1999)

Yatırım kararlarında Türk Telekom'un ne kadar az kontrolü olduğunu görmek için biraz daha detaylı bir inceleme gerekmektedir. Türk Telekom, ve 1995 öncesine PTT, yıllık yatırım planını diğer gider kalemleriyle birlikte yıllık olarak hazırladığı harcamalar bütçesiyle birlikte Bakanlığa sunar. Bu plan yürürlüğe girmeden önce Ulaştırma Bakanlığı, DPT ve Yatırım Konseyi tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak, çoğunlukla bu plan tam olarak onaylanmaz ve TT yatırım planında ciddi kesintiler yapılır. Bu kesintiler, bazen şirket yönetiminin kararlaştırmış olduğu bazı yatırımların yeterince verimli olmaması dolayısıyla gerçekleştirilebileceği gibi, çoğunlukla kamu sektöründe oluşturulan havuza Türk Telekom'un yapacağı katkıyı arttırmak amacıyla yapılmaktadır.

1994 ekonomik krizi sonrasında Türk Telekom'un yatırım harcamalarına bir göz atmak bu eğilimi net olarak gözler önüne sermektedir. 1994 krizi sonrasında IMF ile yapılan anlaşmanın önemli maddelerinden birisi KİT'lerin yatırımlarının sıkı bir denetim altında tutulması ve mutlaka reel anlamda düşürülmesini de içeriyordu. Bu maddeden en çok etkilenen kurum PTT ve daha sonra Türk Telekom oldu, çünkü kendi kaynaklarıyla milyar dolara yakın yatırım yapabilen tek KİT Türk Telekom idi. IMF'ye verilen bu sözlerin ardından Türk Telekom'un 850 milyon dolar olarak planladığı yatırımları yaklaşık yüzde 25 bir kesintiyle 630 milyon dolara düşürüldü. Yatırımlardaki kesintiler bir yıl içinde etkisini gösterdi. 1994'de 654,528 olan telefon kuryuğu 1995 yılında 785,328'e yükseldi.

Hükümet tarafından uygulanan yatırım kısıtlamaları Türk Telekom'un yatırımlarını daha sonraki yıllarda da olumsuz etkilemeye devam etti. 1990-1993 yılları arasında 800 milyon doları aşan ve 1993 yılında 1,250 milyon dolara kadar ulaşan Türk Telekom yatırımları, 1995 ve sonrasında 1994 seviyesi olan 644 milyon doların çok daha altında gerçekleşti. (Bakınız Şekil 2 ve Tablo 2) Diğer bütün şirketler gibi Türk Telekom'un yatırımlarının ekonomik konjonktürden etkilenmemesi beklenemezdi. Örneğin, ekonomik durgunluğun hakim olduğu 1989 yılında da dolar bazında yatırım harcamaları bir önceki yılın yaklaşık yüzde 35 altında gerçekleşmişti. Ancak, 1990 ve sonrasında ekonomik durumdaki iyileşme ve büyümeye paralel olarak Türk Telekom'un yatırımları da hızla artmıştı. Ancak 1994 sonrasında, ekonominin görece hızlı bir büyüme eğilimi içerisine girmiş olduğu bir dönemde Türk Telekom'un yatırımları suni olarak hükümetler tarafından frenlendi. Tabii ki, bu politikalar bütçe açıklarının azaltılmasına marjinal bir katkıda bulundu. Ancak bunun yanı sıra

çok gerekli olan alt yapı yatırımlarının ertelenmesi anlamına gelen bu politikalar, Türkiye'nin telekom altyapısında hızla yakalamakta olduğu uluslararası normların tekrar gerisine düşmesine yol açtı.

Ardı ardına gelen hükümetlerin telekom yatırım politikalarındaki bu hatanın ekonominin biraz daha hızlı büyüdüğü dönemlerde bile sürdürülmesinin ardındaki diğer önemli bir neden de, hükümetlerin ve ekonomik politikalarda önemli etkisi bulunan IMF'nin yakında özelleştirilmesi beklenen bir şirkete yapılacak yatırımın gereksiz olduğunu, ve devlet için bir kayıp olacağını düşünmeleridir. Bu yanlış görüşe karşı verilecek yanıt özelleştirmenin tek başına gelir getirecek bir program olarak değil, sektör çapında yapılacak olan reformların bir parçası olarak düşünülmesi gerektiğidir. Ancak böyle bir yaklaşım ile hızla değişen ve yenilenen telekom sektöründeki değişiklikleri ve yenilikleri yakalamak mümkün olabilir.

Sonuç olarak IMF'nin yaklaşımı doğrudur, çünkü IMF o günkü bütçe açıklarına çare aramaktadır ve bu açıdan katkısı olabilecek her türlü önlem, bu önlemin uzun vadeli etkilerine bakmadan önerebilir. Ancak hükümetlerin uygulamış olduğu bu politikaların ülke ekonomisine uzun vadeli etkileri olumsuz olacaktır. Ertelenen yatırımlar nedeniyle önümüzdeki yıl özelleştirilmesi düşünülen Türk Telekom'un değerinin bu yatırımların yapılması durumunda ulaşacağı değerinin çok altında (bir kaç milyar dolarla ifade edilebilecek bir rakam) olacağı su götürmez bir gerçektir. Öte yandan yatırımların geciktirilmesiyle tüketiciye sunulacak olan hizmetler de gecikmektedir. Bugün internet kullanımının Türkiye'de yeterince hızlı gelişmemiş olmasının ardında da hükümetlerin Türk Telekom'un yatırımlarında kesinti yapması vardır. Burada TTNNet örneğini vermek gerekmektedir. Türkiye'nin yurt dışına internet çıkışı hızlandırması beklenen TTNNet için Türk Telekom 35 milyon dolarlık bir yatırım yapmıştır. Ancak Nisan başına yetişeceği söylenen TTNNet ancak Kasım ayında devreye girebilmiştir. Bu gecikmenin sonucu olarak, medya kuruluşları tarafından yapılan anketlerde internet kullanıcıların yüzde 82'sinin internet erişiminin çok yavaş olduğundan şikayet ettiği ortaya çıkmıştır. Sonuçta, kısa vadeli çözüm üreten hükümetler aslında hem devletin hem de toplumun uzun vadede zararına olacak kararlar almıştır.

Hükümetler tarafından getirilen yatırım kısıtlamalarına karşı Türk Telekom bazı çözümler üretmiştir. Örneğin, 1994 sonrası hizmete giren telefon hatlarının yaklaşık dörtte birini hat ve teçhizat üreticisi firmalarla imzaladığı gelir paylaşımı anlaşmaları çerçevesinde devreye sokabilmiştir. Böylece yatırım kısıtlamaları efektif bir şekilde aşılmıştır. Bu yöntemin etkisi kabaca hesaplanan hat başına yapılan yatırım harcaması miktarında zaman içinde gerçekleşen değişiklikte net olarak gözükmektedir. Türk Telekom'un yeni hat başına yapmış olduğu yatırım masrafı (toplam yatırım/yeni hat sayısı) 1993 yılında 819 dolar iken, bu miktar 1994'de 504 dolara düşmüş ve daha sonraki yıllarda da bu oranı aşmamıştır.

Bu saptamayı yaptıktan sonra, Türk Telekom yatırımlarının bir kısmının gelir ortaklığı anlaşmaları yoluyla hat, santral ve diğer teçhizat üreticisi firmalarla ortak yapmasının sakıncalarının da üzerinde durmak gerekmektedir. Sonuç olarak, bu anlaşmalar yeterince şeffaf değildir ve yerli sanayinin korunmasıyla birlikte Türk Telekom'a olan yatırım maliyetlerinin artması da söz konusu olabilir. Türk Telekom bugüne kadar yaptığı yatırımların tamamını kendi özkaynaklarıyla yapmış olsaydı, şirketinin gelirlerinde ne kadar artış olacağı hakkında fikir yürütmek de mümkün olabilirdi. Öte yandan, bu yatırım stratejisi sonucunda hat başına gelir düzeyinin düşük olması Türk Telekom'un özelleştirilmesi sırasında değerinin de gerçek değerinin altında belirlenmesine yolaçabilir. En azından aradaki farkı tam olarak bilmeyen istekli alıcıların ihalede vereceği tekliflerin şirketin gerçek değerinin altında kalması söz konusu olabilir.

Öte yandan, bu ara çözümler de yatırımlardaki azalmanın etkilerini tamamen silemez. Sonuç olarak bayramlarda ve özellikle 17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinden sonra telekom altyapısının (tabii ki buna Turkcell ve Telsim'in şebekeleri de dahil) yetersiz kaldığı görülmüştür.



Devlet yılda bir milyar dolardan fazla kar eden, Türkiye'nin kalkınması için stratejik öneme haiz bir kurumun yatırımlarını engellemekle kalmamakta, ayrıca hiçbir şekilde denetime tabii tutmadığı özel GSM operatörlerinin de yatırım yapmadan milyarlarca dolar kar etmelerine göz yummaktadır.

Tabii bu arada telefon abonelerinin yanısıra Türk Telekom'a santral ve diğer telekom altyapı cihazları satan Netaş, Alcatel ve Siemens gibi şirketler de yatırımlardaki keyfi kesintilerden olumsuz olarak etkilenmişlerdir. Son yıllarda bu şirketler sık sık Ulaştırma Bakanlığı'nı ziyaret edip kendi durumlarını anlatmışlardır, ancak daha üst düzeylerde belirlenen yatırım politikalarında fazla bir değişiklik olmamıştır.

#### 4.1.2. Özel Sektör Katılımı ve Türk Telekom

Bilgisayar ve telekom teknolojisindeki göz kamaştırıcı gelişmelerin, yüzyılın başından bu yana bir doğal tekel olarak kabul edile gelen telekom sektöründe rekabetin artan bir hızla devreye girmesine olanak sağladığını yukarıda belirtmiştik. Bu bölümde Türk telekomünikasyon sektöründe rekabet şartlarının hangi alt alanlarda ve ne hızla yürürlüğe girebileceğini ele alacağız.

Telekom sektörünün değişik alt alanlarına özel yatırımcıların girmesiyle birlikte Türk Telekom'un özelleştirilmesi daha da ivedilik kazanmıştır. Telekom sektöründe katma değerli hizmetlerde ve hat ve elektronik cihaz üretimi dallarında faaliyet gösteren özel sektör girişimcileri devlet kontrolünde bulunan Türk Telekom'u her ne kadar çok eleştirseler de, şirketin özelleştirilmesinin gecikmesinin bir çoğunun yararına olabileceği açıktır. Bunu anlamak için GSM mobil telefon operatörlerine ve cihaz üreticisi firmalara bakmak gerekmektedir.

Geçtiğimiz yıl Goldman & Sachs'ın Türk Telekom için hazırlamış olduğu özelleştirme planını eleştiren kuruluşlardan biri de Türkiye Elektronik Sanayicileri Derneği (TESİD)'dir. TESİD, Türk Telekom özelleştirilmesi sırasında ihaleye giren yerli-yabancı ortaklı konsorsiyumun "yerli sanayinin gelişmesi, iş alanlarının artırılması ve belirlenen hedeflere uyulması konusunda taahhütlerde bulunması" gerektiğini savunmaktadır.<sup>1</sup> TESİD'in kaygısını anlamak gerekmektedir. Yıllardır Türk Telekom için hat, santral ve cihaz üreten şirketler Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle birlikte azınlık hisseleri satın alacak stratejik ortağın yatırımlarında kullanacağı cihazı nereden sağlayacağını, ithal edip etmeyeceğini bilememektedir. Bugüne kadar Türk Telekom'un en önemli teçhizat sağlayıcısı olan bu şirketlerin özelleştirmeyle birlikte ciddi bir belirsizlikle karşı karşıya kalmaları söz konusudur.

Halen sektörün çeşitli dallarında hizmet veren özel şirketler Türk Telekom'un özelleştirilmesini istememekte haklıdır. Türk Telekom'un yıllar boyunca geliştirdiği AR-GE kapasitesi bir çırpıda bu şirketlerden birisine transfer edilmiştir. Şu anda Türk Telekom'da yapılan AR-GE'nin amacını ve potansiyelini anlamak için Türk Telekom'un internet sayfalarını ziyaret etmek yeterlidir. Kamu sektöründe kalmakta devam eden Türk Telekom'dan özel sektöre olan nitelikli yönetici, teknik personel ve işgücü kaybı hızla sürmektedir. 1985-1993 arasında atılımlara imza atan Türk Telekom yönetici ve teknik kadroları şirketten ayrılmıştır ve bir çoğu bugün özel sektör firmalarında çalışmaktadır.

Şirketin mülkiyeti kamu sektöründe kaldığı sürece, Türk Telekom'dan özel sektör firmalarına doğru bir kaynak transferi olması kaçınılmazdır. Bugün devletin bütün kademelerine sıçradığı açık açık konuşulan ahlaki çöküntü ve rüşvet iddialarının ve skandalların telekom

---

<sup>1</sup> 5 ağustos 1998 tarihli Dünya Gazetesi'nde yer alan Taylan Erten'in "TESİD'in Uyarısı" adlı makaleden aktarılmıştır.

sektöründe yaşanmamış olması pek mümkün gözükmemektedir. Geçtiğimiz haftalarda ortaya çıkan bir skandal Türk Telekom'dan özel sektöre kaynak transferinin ne kadar basit bir şekilde gerçekleştirilebileceğini göstermiştir. Meclis komisyonlarındaki bir inceleme sırasında, Türkcell ve Telsim'in Türk Telekom'a brüt gelirlerinin yüzde 15'ini ödemeleri gerekmesine rağmen, bu şirketlerin KDV ve eğitime katkı paylarını toplam gelirlerinden düşükten sonra geriye kalan gelirin yüzde 15'ini ödedikleri ortaya çıkarılmıştır. Bu şekilde, iki şirketin Türk Telekom'a yaklaşık 36 milyon dolar az ödeme yapmış olması söz konusudur.

Bu deneyimler, özel şirketlerin sektörde daha aktif bir rol alması sağlanırken ve kalıcı rekabetin temelleri atılırken mutlaka etkin çalışan özerk bir düzenleyici ve denetleyici kuruma ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki deneyim, denetleme ve düzenleme kurumlarının oluşturulmasında gecikilmesi durumunda ülkenin uğrayacağı zararın boyutlarının çok büyük olacağını, ve bir noktadan sonra devlet ile özel sektörün karşı karşıya kalabileceğini göstermiştir. Böyle bir durum, özelleştirmeyi sadece devlete bir gelir kaynağı olarak gören ve kısa vadeli bir bakış açısına sahip politikacıları rahatsız etmeyebilir. Ve sonuçta, bu deneyimlerden gerekli dersler çıkartılabılır.

#### 4.2. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi

Telekom sektöründe rekabet şartlarının oluşup oluşmamasına bakmaksızın düzenleyici bir kurumun varlığı bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer ülkelerin, ve özellikle de Arjantin, Meksika ve Şili gibi ülkelerin telekom operatörlerinin özelleştirme deneyimlerinden çıkarılacak derslerden belki de en önemlisi, düzenleyici rejimin özelleştirme öncesi dönemde kurulmamış olmasının ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlardır. (Bakınız Hill ve Abdala 1993, Galal 1994, Galal ve Nauriyal 1995.) Örneğin, Arjantin'de hükümet iyi çalışan bir düzenleyici kurum kurulması çabalarını özelleştirme sürecinin hızlandırılması amacıyla feda etmiştir. Hükümet, düzenleyici bir kurumun önemini ancak özelleştirmeden bir yıl sonra özelleştirilen firmayla ilgili sorunlar ortaya çıkınca anlamıştır. Ancak, bu gecikme hem sektördeki yatırımları olumsuz etkilemiş, hem de telekom hizmetleri fiyatlarının ucuzlamamasına yol açmıştır.

Ardarda gelen koalisyon hükümetlerinin telekom sektörünün yasal çerçevesini oluşturmak ve sektörü özelleştirmeye yönelik olarak hazırlamak için yapmış oldukları çalışmalarda gösterdikleri performans bir ölçüt olursa, Arjantin ve diğer ülkelerde özelleştirme sonrasında yaşanan sorunların Türkiye'de yaşanmaması için hiç bir neden yoktur. Bu açıdan Türk Telekom'un özelleştirilmesinin uzun hikayesini burada anahatlarıyla ele almak bundan sonra yapılması gerekenlere ışık tutması açısından büyük önem arz etmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'de 1993 yılından önce posta, telefon ve telgraf hizmetleri 1924 tarihli 406 sayılı yasaya göre yürütülmekteydi. Zamanın DYP-CHP koalisyon hükümeti 1993 yılında telekom hizmetlerini özelleştirme kararı aldıktan sonra bu yasayı değiştirmek için girişimlerde bulundu. Ancak yasanın değiştirilmesi kolay olmadı. Anayasa mahkemesi yeni yasanın (yasaların) bazı maddelerini Anayasa'ya aykırı bulduğu için iptal etti. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları bir kez olmadı. Yasa mahkeme karşısına bir kaç kez getirildi, ve her seferinde bazı maddeleri iptal edildi. Sonuçta Anayasa mahkemesi'nin iptal kararına yol açmayacak bir yasa hazırlamak ard arda gelen kısa ömürlü koalisyon hükümetlerinin toplam 4 yılını aldı.

Özelleştirme süreci 1993 yılında, hükümetin kendisine 3911 sayılı yasayla verilen yetkiyi kullanarak Ulaştırma Bakanlığı'na PTT'nin yüzde 49'unu özel sektöre satma yetkisini veren 509 sayılı kanun hükmünde kararnameyi yayınlamasıyla başladı. Ancak Anayasa Mahkemesi hükümeın kanun hükmünde kararname yayınlama yetkisini kaldırınca 509 sayılı kararname de yürürlükten kalkmış oldu.

Bunun üzerine hükümet 509 nolu kararnamenin içeriğini taşıyan 4000 sayılı yeni bir yasa hazırladı. 509 nolu kararnameden farklı olarak, bu yasayla telekom hizmetlerinin PTT bünyesinden ayrılıp, yeni kurulacak olan bir kamu iktisadi teşekkülü olan Türk Telekom'a verilmesi öngörülüyordu. 1994 Haziran'ında meclis tarafından onaylanan 4000 nolu yasa da Anayasa Mahkemesinin iptaliyle karşılaştı. Yüksek Mahkeme, Türk Telekom'un özelleştirilmesi için sadece Ulaştırma Bakanlığı'nı yetkili kılmanın Anayasa'ya aykırı olduğunu bildirdi.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının hemen ardından hükümet 4107 sayılı yeni bir yasa hazırladı, ve bu yasa Mayıs 1995'de mecliste kabul edildi. 4107 sayılı yasa, Türk Telekom'un özelleştirilmesinde en yetkili kurum olarak başbakan ve bazı bakanlardan oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu'nu belirledi. Bunun yanı sıra, yasaya göre Türk Telekom'un değerinin belirlenmesi, Türk Telekom hisselerinin satışı ve katma değerli hizmetlerle ilgili lisans satışlarında yetkiyi Özelleştirme İdaresi'ne verdi. 4107 sayılı yasa Türk Telekom'un hisselerinin paylaşımı konusunda önceki yasalardan daha netti. Türk Telekom hisselerinin yüzde 51'nin devletin elinde kalacağına karar veren yasa, hisselerin yüzde 10'unun Posta İdaresine devrine, yüzde 5'nin ise Türk Telekom ve Posta İdaresi çalışanlarına satılmasına, kalan yüzde 34'lük bölümün ise yerli ve yabancı yatırımcılara satılmasını karara bağlıyordu. Bunların yanı sıra 4107 sayılı yasa, Türk Telekom'un satışından elde edilecek gelirin yüzde 20'sinin posta hizmetlerinin, diğer yüzde 20'sinin de telekom hizmetlerinin iyileştirilmesinde kullanılmasını karara bağlıyordu. Yasa, bu payların ayrılmasından sonra geriye kalan özelleştirme gelirin hükümet tarafından bütçeye aktarılıp borç ödemesinde kullanılmasına izin veriyordu.

28 Şubat 1996'da, Anayasa Mahkemesi, 4107 sayılı yasanın özelleştirme konusunda en yüksek organ olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu'na yetki veren ve Türk Telekom'un değerinin belirlenmesi ve satış sürecinin yönetiminden ÖİB'yi yetkili kılan iki maddeyi iptal etti. Bu kararın ardından hükümet yasanın iptal edilen maddelerini değiştirerek 4161 sayılı yasa olarak meclisten geçirdi. 4161 nolu yasa satış yöntemini belirlemek, Ulaştırma Bakanlığı ve ÖİB'nin tavsiyeleri doğrultusunda Türk Telekom'un değer belirleme işlemini tamamlamak konusunda yetkiyi hükümete vermektedir. Bu yasanın GSM mobil telefon operatörlerine lisans satışı dışındaki bütün maddelerinin Ocak 1997'de Anayasa Mahkemesi tarafından onaylanmasıyla birlikte, Türk Telekom'un özelleştirilmesinin önündeki bütün engeller kalkmış oldu.

Ancak Türk Telekom'un özelleştirilmesi o zamandan bu yana gerçekleştirilemedi. Yeni yasanın onanmasından hemen sonra zamanın hükümeti Türk Telekom'un hesaplarının incelenmesi ve uluslararası muhasebe standartlarına uygun hale getirilmesi, Posta İdaresi ile Türk Telekom'un varlıklarının tam olarak birbirlerinden ayrılması, Türk Telekom'un varlıklarının değerinin belirlenmesi ve satılacak olan hisselerin fiyatlandırılması gibi konularda danışmanlık hizmeti almak amacıyla Goldman & Sachs şirketi yönetiminde bir konsorsiyum ile anlaştı. 18-20 ay sürmesi beklenen raporların hazırlanma süreci hükümetin isteği üzerine daha öne alındı ve 1998 başında bu raporlar hükümete teslim edildi. Ancak Türk Telekom'un özelleştirilmesi 1998 yılında da gerçekleştirilemedi.

Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle ilgili yasal çerçevenin hazırlanmasının bu kadar uzun sürmesi özelleştirmeye olan birbirinden farklı yaklaşımlarıyla koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlıklar kadar, bu hükümetlerin anayasayı yeterince iyi incelemeyen yasaları geçirebileceklerini düşünmelerinden kaynaklanmıştır. Son olarak, DSP-MHP-ANAP hükümeti tarafından hazırlanan ve 406 sayılı yasada değişiklikler öngören reform yasa tasarısı TBMM'ne Aralık ayı başında sunulmuştur. Bu yasa tasarısının Meclis'ten onay alması durumunda telekom sektöründe yıllardır beklenen özelleştirme, düzenleme ve rekabet konusunda çok ciddi adımlar atılabilecektir. Bu yasa tasarısı yine bu kitapta yer alan Süel (2000) tarafından daha detaylı bir şekilde ele alındığı için burada bu konuyu daha kapsamlı ele almayacağız.

## 5. Telekom Sektöründe Düzenleyici Kurumun Rolü

Türk Telekom'un yıllar süren özelleştirme öyküsünün bir gün sonuçlanacağını beklemek yanlış olmaz. Ancak altıncı yılını dolduran özelleştirme sürecinde, özelleştirme sonrasında önemli görevler düşecek düzenleyici (regülatör) kurum ve bu kurumun tabi olacağı yasal çerçeve konusunda bugüne kadar fazla bir çalışma yapılmamıştır. Geçmişte çıkarılan yasal çerçeve içinde öngörülen, siyasi otoriteden bağımsız olmayan bir düzenleyici kurum tesis edilmiştir. Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde Haberleşme Genel Müdürlüğü (HGM) kurulmuş, ancak bugüne kadar bu kurumun personel ve ekipman gibi kendisini işler hale getirecek ihtiyaçları karşılanamamıştır. HGM'nin kuruluşunda özellikle mühendis kadrolara ağırlık verilmesi ve kurumun işlevlerini tam anlamıyla yerine getirmesi için gerekli hukukçu, ekonoimist, iletişimci gibi personel ihtiyaçları karşılanmamıştır. (Geray ve diğerleri, 1996) Aralık ayında meclise sunulan telekom sektörü yasa taslağında siyasi otoriteden bağımsız bir kurum öngörülmektedir. Ancak şu an meclisten çıkacak olan yasanın son hali hakkında bir yorum yapmak için erkendir.

Günümüzde telekom sektörü düzenleyici kurumlarının görevleri oldukça çeşitlidir, ve bu çeşitlilik telekom sektöründe meydana gelen teknolojik gelişmeler ve rekabet ortamındaki değişikliklere paralel olarak artmaktadır. Bu görevler arasında, evrensel hizmetin sağlanması, tam rekabetin sağlanamadığı çeşitli telekom hizmetlerinin fiyatlarının belirlenmesi ya da şirketlerin belirlediği fiyatların onaylanması, arabağlantı (interconnection) ücretlerinin belirlenmesi ve denetlenmesi, teknik standartların teknolojik gelişmelere paralel olarak belirlenmesi, altyapıyı yenilemeye ya da yeni hizmetlere yönelik yatırımları teşvik edilmesi, sektörde ortaya çıkabilecek anlaşmazlık ve uyuşmazlık durumunda hakemlik, tüketiciye sunulan hizmetlerin kalitesinin kontrol edilmesi, rekabetin sektör çapına yayılması için gerekli düzenlemelerin yapılması, lisans ücretlerinin belirlenmesi ve lisans anlaşmalarının yapılmasını sayabiliriz.

1980'li yıllarda özellikle sanayileşmiş ülkelerde gözlemlediğimiz ilk kuşak düzenleyici kurumlar bir başkan yönetiminde görev yapan uzmanlardan oluşan bir yapı arz etmekteydi. Bu yapı o zaman sektörün ihtiyaçlarına cevap verebiliyordu. O zamanlar kamu ya da özel sektörün kontrolünde olmasına bakılmaksızın telekom sektörü doğal tekelin en çok kullanılan örneklerinden birisiydi. Doğal tekel olan bir piyasayı düzenlemek, kısa vadede fiyatlamının, orta ve uzun vadede de yatırım kararlarının denetlenmesini gerektiriyordu.

Son on yıl içinde telekom ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen büyük değişiklikler sonucunda bugün telekom sektörü doğal tekeli pazar statüsünü kaybetti. Her ne kadar, yerel sabit hatlı telefon şebekesi sadece bir şirketin kontrolünde olsa bile, yeni geliştirilen bilgisayar yazılımları ve sayısal teknolojiler sayesinde bu altyapı üzerinden birden fazla firmanın hizmet vermesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca internet, mobil telefonlar ve kablolu TV gibi yeni ve giderek yaygınlaşan teknoloji ve hizmetler, altyapıya sahip telekom operatörünün tekeli konumunu ciddi bir şekilde sarsmıştır.

Telekom sektörünün geleceği tekbaşlılıktan çok uzak olacaktır. Bu durumda düzenleyici kurumun da sektörün alt alanlarına yönelik politikalar geliştirmesi gerekecektir. Bu yüzden, sektörün hızla büyüyen ve bazı farklılıklar gösteren çeşitli alt alanlarındaki düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek için birden fazla düzenleyici kurum kurmak mümkünse de birbirinden ayrı bu kurumların politikalarının koordinasyonu büyük sorunlar yaratabilir. İşte bu yüzden, ilk kuşak düzenleyici kurumların aksine son yıllarda telekom sektörlerinde kurulan düzenleyici kurumlar 5 ila 11 arasında değişen sayıda üyeden oluşan bir komisyon yapısındadır (ITU, 1999). Komisyon üyelerinin atamalarındaki temel yaklaşım, komisyonun sektörün her alt alanı konusunda karar verebilecek şekilde uzmanlardan oluşması ve gerekli bilgilerle donanmış olmasıdır.

Düzenleyici kurumun görevini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi sadece kurumun kendisine ve görevlilerine bağlı değildir. Düzenleyici çerçevenin sağlam temellere oturmuş kurumsal bir altyapıyla desteklenmesi gerekmektedir. Bu altyapının en önemli parçası ise etkin çalışan mahkemeler tarafından hızla uygulanan yasal bir çerçevenin varlığıdır. Ülkemizin bu şartları taşıdığını söylemek oldukça zordur. Bu durumda düzenleyici kurumun sektörde aktif rol alan çevrelerin ve nihai tüketicilerin görüşlerini kolayca iletebileceği ve sektör konusunda bilgili ve uzman kişilerden oluşmasının faydaları büyüktür.

Düzenleyici çerçevenin başlangıçtan itibaren çok detaylı bir şekilde ele alınıp ileride belirsizlikler yaratmayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir. Bu açıdan, düzenleyici çerçevenin gelecekte siyasi ve kişisel çıkar gibi nedenlerle dış etkilere ve ciddi tahribatlara maruz kalması mutlaka yasalarla engellenmelidir. Her ne kadar, hukuk sisteminin bir çok sorunlu yanı olsa da, bu kurumsal yapının bağımsız bir çatı altında etkin çalışması sağlanmalıdır. Düzenleyici çerçevenin kurumsal yapısının başlangıçta iyi tesis edilememesi sonucunda düzenleyici faaliyetlerde belirsizlikler ve değişiklikler başgösterebilir. Böyle bir durum ise, sektörde faaliyet gösteren firmaların gelecek konusundaki kaygılarını arttırabilir ve yatırımlarda ciddi kesintileri gündeme getirebilir. Böyle bir sonuç ise, sektörde özelleştirme sürecinin en önemli amaçlarından birisiyle, yani evrensel erişim hedefi ile çelişir.

Teknolojik gelişmeler birden fazla operatörün telekom pazarında rekabet etmesini mümkün kılmaktadır. Ancak bu yeni düzenin etkin çalışabilmesi için erişim (access) ve arabağlantı (interconnection) gibi konularda düzenleyici kurumlara çok iş düşmektedir. Telekom şebekelerinde ölçek (economies of scale) ve kapsam ekonomilerinin (economies of scope) varlığı, yerel şebeke sahibi operatöre, rakip operatörlerin kendisine ait şebekeye bağlanarak sunacakları hizmeti daha düşük maliyette sunma imkanı vermektedir. Bu yüzden, ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı yerel şebeke sahibi operatörün diğer operatörlere karşı rekabet azaltıcı önlemler alma eğilimini güçlendirmektedir. Diğer operatörlerin yerel şebekeyle kuracakları arabağlantı maliyetlerini arttırmak bu tür uygulamaların başında gelmektedir. Bu yüzden arabağlantı süreci mutlaka düzenleyici kurum tarafından denetlenmelidir.

Geçmişte doğal tekellere örnek olarak verilen telekom sektörü bugün artık şebeke dışsallığının (network externality) hayata geçirildiği bir sektör olarak göze çarpmaktadır. Şebeke dışsallığını mümkün kılan ise şebekelerarası bağlantının rekabet etmeyi güçleştirecek fazladan maliyetler yaratılmadan gerçekleştirilebilmesidir. Pozitif şebeke dışsallığının yaratılması dolayısıyla iki şebekenin birbirine bağlanmasıyla ilgili süreç mutlaka düzenleyici kurum tarafından denetlenmelidir. Yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketin bu şebeke üzerindeki abonelere değişik hizmetler sunan diğer şirketlere göre şebeke üzerinde bir tekel gücü vardır. Şirket, bu gücünü de kendi lehine kullanmak ve şebekelerarası bağlantı ücretlerini maliyetlerin üzerinde göstermek isteyecektir. Böylece, hem kendisi bu hizmetleri daha ucuza vermek suretiyle rakiplere karşı ciddi bir avantaj elde edecektir, hem de bu şirketlerden elde ettiği kar da yanına kalacaktır.

Düzenleyici kurum ve yasal çerçeve hazırlanırken arabağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kurumun rolü belirlenmelidir. Her ne kadar iki ya da daha fazla şirket arasındaki arabağlantı görüşmeleri, özel sektör kuruluşları arasında gönüllü yapılan bir görüşmeysen de bu iki şirketin aynı konumda olmadıkları göz ardı edilemez. İşte bunun için günümüzde düzenleyici kurumun en önemli işlevlerinden birisi bu sürece gerektiğinde belirlenen kurallar çerçevesi içinde müdahale etmek ve hem her iki tarafın hem de tüketicinin çıkarına olacak bir fiyatlandırma anlaşmasına ulaşılmasını sağlamaktır. İki şirketin arabağlantıdan doğacak güçlerini diğer şirketlere karşı kullanmak ve böylece sektörde rekabeti azaltmak istemeleri de mümkündür. Ancak böyle bir anlaşma toplumun yararına olmayacağı için düzenleyici kurum buna müsaade etmemelidir.

Arabağlantı sürecinde düzenleyici kurumun oynayacağı rol konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Örneğin, şebekelerarası bağlantı görüşmeleri iki şirket arasında düzenleyici kurum katılmadan gerçekleştirilebilir. Böyle bir yaklaşım, şirketler arasındaki görüşmeler sonucunda uzlaşma sağlanamaması durumunda ya da daha sonra anlaşmanın uygulanmasıyla ilgili anlaşmazlıklar çıkması ya da anlaşmanın sonucunda ortaya çıkan durumun rekabeti azaltıcı bir etki yapması durumunda düzenleyici kurumun devreye girmesini öngörür. Değişik ülkelerdeki deneyimler, anlaşmazlık durumunda hakem görevi gören düzenleyici kurumların varlığının bile şirketlerin kendi aralarında bir anlaşmaya varmaları açısından çok faydalı olduğunu göstermiştir.

Öte yandan, piyasa güçlerinin bazen etkisiz kaldığını gözönüne alarak, düzenleyici kuruma daha fazla yetki vermenin gerektiğini öne süren bir yaklaşım da sözkonusudur. Bu alternatifte, düzenleyici kurum görüşmeler başlamadan önce görüşmelerin çerçevesini belirler, görüşmelerin bitmesini bekler, gerekirse görüşmelerde gözlemci bulundurabilir. Ancak, sonuçta ulaşılan anlaşmanın da düzenleyici kurum tarafından denetlenmesi söz konusudur.

Bu yaklaşımdan bir adım daha ileri giderek, düzenleyici kurumun arabağlantı sürecinde belirleyici bir rol oynamasını öne süren yaklaşım da günümüzde bir çok ülkede tercih edilmektedir. Bu yaklaşıma göre düzenleyici kurum arabağlantıyla ilgili kuralların bir kısmını önceden belirler ve şirketlerin bu kuralların dışında kalan, daha az öneme haiz konuları görüşmeler yoluyla çözömlemesi beklenir.

İlk ele aldığımız yaklaşım piyasa güçlerine daha fazla bir rol biçmektedir. Son iki yaklaşım ise, şirketler arasında yapılan görüşmelerle uzun zaman kaybedilmeden, düzenleyici kurumun daha aktif bir rol oynadığı bir kurumsal yapıyı tercih etmektedir. Ancak bu yapıda düzenleyici kurumun konulara hakim personelinin olduğu ve kurumun yeterince deneyimli olduğu varsayılmaktadır. Oysa bu varsayım bir çok ülke için geçerli olmayabilir. Örneğin, kurumsal deneyimleri ve yeterli personelleri bulunmadığı için Afrika ülkeleri düzenleyici kuruma daha az görev düşen ilk yaklaşımı tercih etmişlerdir. Ancak, ilk yaklaşımla ilgili çok önemli sorunlar doğabilmektedir. Başlangıçta piyasa güçlerine daha fazla serbestlik tanıyan Şili’de, yerel sabit hat şebekesine sahip olan operatör arabağlantı anlaşmaları yapmak için fazla bir neden görmemiş, ve dolayısıyla arabağlantı anlaşmaları çoğu zaman gerçekleştirilememiştir. Böylece, yerel sabit şebeke sahibi operatörün rakipleri karşısında hakim gücünün kırılması mümkün olmamıştır.

Dünya genelinde, özellikle Kuzey ve Güney Amerika ve Avrupa’da, arabağlantı görüşmelerinin denetlenmesi ve düzenlenmesi konusunda genellikle düzenleyici kurumun daha fazla rol oynadığı son iki yaklaşımdan birisi kabul görmektedir. Sektörde rekabetin hızla artıyor olması ve arabağlantı işleminin çok çetrefilli olabileceği göz önüne alındığında bu seçimin hiç de yanlış olduğu söylenemez. Başlangıçta piyasa güçlerini daha fazla kendi haline bırakmayı tercih eden Şili, şebeke sahibi konumundaki operatörün pazarı paylaşmak konusundaki isteksizliği nedeniyle arabağlantı görüşmelerinin hiçbir sonuca ulaşmaması sonucunda düzenleyici çerçevede ciddi değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır. Yapılan değişikliklerle, arabağlantı işlemleri için kuralları koymak ve arabağlantı ücretlerini belirlemekten düzenleyici kurum sorumlu tutulmuştur. Böylece yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketle rakiplerinin güçlerinin dengelenmesi yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de de arabağlantı işlemine yaklaşım olarak düzenleyici kuruma daha fazla rol yükleyen bu iki alternatiften birisinin, hatta daha fazla kurala dayanan ikinci alternatifin benimsenmesi doğru olacaktır. Bu açıdan Türkiye, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya gibi Avrupa’daki düzenleyici kurumsal çerçeveyi yakından incelemeli ve kendi şartlarına adapte ederek uygulamaya geçirmelidir.

Arabağlantı görüşmelerinin denetlenmesinin en önemli bölümü ise şirketlerin belirli bir zaman dilimi içinde bir anlaşma zemini bulamamalarıyla başgöstermektedir. Bu konuda her ülke

farklı yaklaşımlar sergilemektedir. Bunlardan bir tanesi ilginçtir, ve mutlaka üzerinde düşünülmesi gereken bir uygulamadır. Orta Amerika ülkelerinden Guatemala arabağlantı işlemlerini belirli bir süre içinde gerçekleştirebilmek amacıyla oyun teorisinden de yararlanarak ilginç bir anlaşmazlık çözümü mekanizması adapte etmiştir. Bu mekanizmaya göre iki operatör 4 ay boyunca görüşmeler yoluyla bir anlaşma zemini bulamazlarsa, düzenleyici kurum ya da atanan hakem her iki tarafın da son gün yapmış oldukları tekliflerden herhangi birini seçmek suretiyle anlaşmazlığa çözüm getirebilir. Diğer Orta Amerika ülkeleri de benzeri türden yaratıcı ve farklı anlaşmazlık çözümü yöntemlerini arabağlantı işlemlerinde uygulamaya koymuşlardır.

Arabağlantı görüşmelerinin en can alıcı noktası bağlantı ücretlerinin belirlenmesidir. Şebekelerarası bağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kuruma çok önemli rol biçen ülkelerde bağlantı ücretleri çoğunlukla düzenleyici kurum tarafından belirlenir, ve tarafların buna uyması beklenir. Taraflar arasındaki görüşmelere daha fazla önem addeden ülkelerde ise bağlantı ücretlerinin bu görüşmelerden çıkması ve düzenleyici kurum tarafından onaylanması öngörülmektedir. ITU verilerine göre düzenleyici kurumu olan ülkelerin yarısında taraflar arasında üzerinde anlaşmaya varılan bağlantı ücretlerinin yürürlüğe girmeden önce düzenleyici kurum tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bağlantı ücretlerinin belirlenmesinde değişik yöntemler benimsenebilir. Örneğin bazı ülkelerde ücretler maliyetlere bağlı ilkeler bazında belirlenirken, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu diğer ülkelerde gelir paylaşım ilkesine göre belirlenebilir. Gelir paylaşım ilkesi en basit fakat aynı zamanda en büyük hata payına sahip yöntemdir. Bu yüzden gelir paylaşımı sistemi daha az ülkede uygulanmakta, ve giderek yerini maliyet bazlı yönteme bırakmaktadır. Maliyetlere göre belirlenen ücret ilkesi en doğru yaklaşım olsa da bunun da hesaplanması oldukça zordur. Bu yüzden son zamanlarda bazı düzenleyici kurumlar bağlantı ücretlerini diğer ülkelerde benzeri durumlarda uygulanan bağlantı ücretlerinin bir fonksiyonu, genellikle de ortalaması olarak belirlemektedir.

Ancak burada hangi yöntemin seçilmesi konusunda başvurulması gereken bir kriter, ölçek ve kapsam ekonomilerinin ve pozitif şebeke dışsallığını tam olarak gerçekleştirebilecek olan bir ücret seviyesinin belirlenmesidir. Ancak Mitchell ve diğerleri (1995)'nin de gösterdiği gibi, optimal ücretlerin belirlenmesi özellikle başlangıçta büyük güçlükler arzemektedir. Onun yerine Mitchell ve diğerleri (1995), düzenleyici kurumun ücretlerin alt ve üst sınırlarını belirlemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Alt sınırın belirlenmesi için uzun vadeli ortalama ek maliyetlerin kullanılması önerilirken, üst sınır alt sınırın üstüne ortak maliyetleri karşılayabilecek bir ek ücret (mark-up) eklenmesiyle elde edilebilir. Bu ek ücret, sabit kablolu şebekenin rakibe kullandırılan bölümünün fırsat maliyetine karşılık gelecek şekilde de hesaplanabilir. Bu iki alternatifin dışında, operatörün toplam şebeke maliyetlerini bütün olası kullanımlara dağıtmak suretiyle elde edilen "tamamen dağıtılmış maliyetlere" göre de ücretlendirme yapılabilir.

ITU'nun yaptığı anketlere verilen cevaplara göre, bugüne kadar bağlantı ücretlerini düzenleme kapsamına almış ülkelerin yaklaşık üçte ikisinde bağlantı ücretleri yukarıda belirtilen maliyet esaslarına göre belirlenmektedir. Geri kalan ülkelerde ise ücretlendirmeler gelir paylaşımı esasına göre yapılırsa da, bu ülkeler arasında zaman içinde maliyet esasına göre ücretlendirme ilkesini benimseme eğilimi artmaktadır.

Bağlantı ücretlerinin kamuya ilan edilip edilmemesi konusu da öncelikle düşünülmesi gereken konulardan birisidir. Rekabetin daha kısıtlı ve piyasa oyuncularının daha az olduğu durumlarda bütün tarafların iki operatör arasında üzerinde uzlaşılan bağlantı ücretini bilmesi diğer operatörlerin benzeri anlaşmaları yaparken en azından şebeke sahibi şirket kadar bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu yüzden bağlantı işlemlerini düzenleyen ülkelerin yüzde 60'ında üzerinde anlaşılacak bağlantı ücreti kamuoyuna ilan edilir. Türkiye'nin de sistemin şeffaflığını arttırıcı bu önlemi alması yerinde olacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi telekom sektörünün doğal tekel olan tek bir firmadan oluşumu durumunda düzenleyici kurumun işlevleri daha net belirlenmiştir. Böyle bir durumda, fiyatlama kuralının belirlenmesi ve ona göre şirket tarafından belirlenen fiyatların denetlenmesi ve yatırımların yıllar itibarıyla planlanması iki ana işlev olarak karşımıza çıkmaktadır. Fiyat düzenlemesinde amaç, bir yandan tüketicinin hizmeti daha ucuz bir maliyetle elde etmesini sağlarken diğer taraftan da şirketin yeterli bir getiri elde etmesini mümkün kılmaktır. Böylece, operatörün hem bugün hem de gelecekte daha iyi hizmet sunmak için yatırım yapması için gerekli dürtüler sağlanmış olacaktır. Düzenleyici kurum, bu dürtüleri sağlamak zorundadır, çünkü operatör-şirketle ilgili bilgilerin tümüne ulaşması mümkün değildir.

Bugüne kadar fiyat düzenlemesiyle ilgili olarak üç yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki doğrudan şirketin *getiri oranını* (rate of return) belirlemeyi hedef edinen yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yukarıda bahsettiğimiz şirketin bilgi üstünlüğü olmadığı durumlarda en etkin düzenleme yöntemidir. Düzenleyici kurumun şirketle ilgili bütün bilgilere sahip olduğu durumlarda, şirkete vermiş olduğu hizmet karşılığı tatminkar bir getiri oranı verilmesi suretiyle hizmet tüketiciye ulaştırılabilir. Ancak gerçek hayatta düzenleyici kurum şirketle ilgili bilgilerin tamamına sahip değildir, ve şirket tarafından kendisine sunulan özellikle maliyet bilgilerini veri olarak kabul etmek durumundadır. Tabii ki, bu şirketi maliyetlerini suni olarak şişirmeye teşvik eder. Yine maliyetleri yüksek tutmak için çok yüksek bir yatırım maliyeti tutturmasını teşvik eder. Öte yandan, şirketin maliyetleri düzenlemeye tabi olmayan hizmetlerden düzenlemeye tabi olan hizmetlere kaydırmak amacıyla çapraz sübvansiyon yöntemine başvurmasına yol açar. Şirketin izleyeceği bu yöntemlerin hiçbirisi tüketicinin yararına olmayacaktır. Düzenleyici kurum ve şirket arasındaki bu asimetrik enformasyon durumunun varlığı dolayısıyla getiri oranına dayanan düzenleme yöntemi günümüzde giderek daha az kullanılır hale gelmiştir.

İkinci ve günümüzde daha sık başvuru alan bir düzenleme yöntemi ise İngiltere'nin 1980'lerdeki özelleştirmeden sonra başarıyla uyguladığı, birçok ülkede *tavan fiyat* (price cap) uygulaması olarak da bilinen *TÜFE eksi X* formülüdür. Bu yöntem sadece tüketiciyi korumakla kalmayıp, aynı zamanda operatörü maliyetlerindeki artışı tüketici fiyatlarındaki artışın altında tutmak amacıyla yatırımlara girmeye teşvik etmektedir. Böylece operatörün üretim verimliliği de artırılmış olmaktadır.

*TÜFE eksi X* formülü teşvik edici düzenleme uygulamaları sınıfına girer. Teşvik unsurlu düzenlemeler son on-onbeş yıldır, doğrudan doğruya şirketin getiri oranını kontrol etmeyi hedefleyen *getiri oranı* düzenlemesine tercih edilmektedir. Teşvik unsurlu düzenlemeler hem tüketiciyi korurken hem de sektörün gelişmesi için şirketleri teşvik etmektedir. Sıfırdan büyük bir *X* oranı sektördeki teknolojik gelişme ve verimlilik artışlarının göreceki fiyatlara bir azalma olarak yansıtılması anlamına gelmektedir. Bu yöntem altında firmanın maliyet bilgilerini çarpıtmak gibi bir dürtüsü yoktur. Sonuç itibarıyla, en azından kısa vadede, düzenleyici kurum şirketin maliyetleriyle değil tüketiciye sunduğu fiyatlarla ilgilenmektedir.

Tavan fiyat yönteminin hiç sorunsuz bir düzenleme sistemi olduğunu söylemek zordur. Tavan fiyat sisteminde, üretkenlik artışından dolayı fiyatlardan gerçekleşmesi beklenen azalma, yani *X* oranı, düzenleyici kurum tarafından belirli aralıklarla (3-5 yıl) belirlenir. *X* oranının sınırlı bir süre için belirlenmesi tavan fiyat yönteminin belirsizliğe neden olmasına neden olmakta, bu da yöntemin yatırımı teşvik edici etkilerini azaltmaktadır. Bu sürenin sonunda belirlenecek *X* oranının ne olacağı bilinmemektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi, maliyetlerini *X* oranının daha fazla düşürmeyi ve dolayısıyla karlılığını arttırmayı başarmış şirketlerin karşısında yer alan düzenleyici kurumlar uzun vadede *X* oranını arttırma eğiliminde olabilirler. İngiltere'de British Telekom için *X* oranı 1984 yılında yüzde 3 olarak belirlenmişken, bu oran 1989'da planın gözden geçirilmesi sırasında yüzde



4.5'a yükseltildi. Bu kararın arkasında British Telekom'un karlılığındaki artış eğilimi etkin oldu.  $X$  oranı 1991 yılında yüzde 6.25'e, ve daha sonra da yüzde 7.5'a kadar yükseltildi.<sup>2</sup> Zaman içinde yukarı doğru bir eğilim gösteren  $X$  oranı, şirketlerin maliyetlerini düşürmeye yönelik yatırım yapma dürtülerini azaltacaktır. Bu da tavan fiyat düzenleme yönteminin etkinliğini ortadan kaldıracaktır.

Üçüncü olarak ele alacağımız yöntem, *karşılaştırmalı* (benchmark, yardstick) düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde göre, düzenleyici kurum fiyatları belirlerken şirketin karşılaştırma yapılan başka şirketlere göre tatmin edici bir getiri oranı elde etmesini hedefler. Bu yöntem, telekom hizmet imtiyazlarını bölgeler itibarıyla dağıtmış olan ülkelerde uygulanabilir. Böylece, ülkenin bir bölgesindeki telefon görüşme fiyatları belirlenirken diğer bölgelerdeki şirketlerle karşılaştırma yapılabilir.

Bu yöntemde şirketlerin maliyetleriyle ilgili bilgileri saklamak ya da çarpıtmak için fazla bir nedenleri yoktur. Sonuçta düzenleyici kurumun alacağı karar, şirketin maliyetlerine değil karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerine bağlı olarak değişecektir. Böylece, bu sistemde şirketlerin maliyetlerini yüksek tutmak için de bir nedeni olamaz. Tam tersine, maliyetlerini karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerinin altında çekmek için çabalayacaktır. Böylece, gerçekleşen getiri oranı daha düzenleyici kurumun öngördüğünden daha fazla olabilir. Bu sistemde değişik bölgeler arasındaki şirketler arasında maliyetleri aşağı çekmek için bir yarış olabilir. Bu sistemin bir diğer özelliği de, tavan fiyat düzenlemesinin aksine düzenleyici kurumun kendi seçimine göre bir fiyat belirlemesinin engellenmesidir. Böylece, tavan fiyat yönteminin etkinliğini azaltan düzenleyici kurum davranışına bağlı belirsizlik bu yöntemde karşılaşılmaz.

*Karşılaştırmalı* (benchmark) düzenleme yönteminin en zayıf noktası karşılaştırma yapılacak şirketin belirlenmesidir. Genellikle telekom imtiyazları bölgesel olarak dağıtılmadığı için sektörde aynı hizmeti veren birden fazla şirket bulmak çok zordur. Öte yandan, imtiyazların bölgesel olarak dağıtıldığı durumlarda bile bölgeler arası farklılıkların büyük olması durumunda bu yöntemin kullanılması çok zor olacaktır, çünkü şirketlerin maliyetleri birbirinden çok farklı olacaktır. Böyle bir durumun en iyi örneği, İstanbul ve çevresine hizmet verecek bir operatör ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya hizmet verecek bir operatörün maliyet ve talep yapılarının karşılaştırılması ile ortaya çıkacaktır.

Türk Telekom'un sehirçi, şehirlerarası ve milletlerarası telefon hizmetlerinde tekel konumunu sürdüreceği bir kaç yıl boyunca, fiyat düzenlemeleri için *TÜFE eksi X* tipi bir uygulama en doğru seçim olacaktır. Böylece, önümüzdeki yıllarda Türkiye düşük ve görece az değişen bir enflasyon oranına sahip bir ülke olsaydı, düzenleyici çerçevedeki belirsizliği azaltmak amacıyla  $X$ -faktörünün önceden belirlenip Türk Telekom'un tekel imtiyazları bitinceye kadar sabitlenebilirdi. Ancak günümüz şartlarında böyle bir durumun uygulanması fiyatların dolar üzerinden belirlenmesi ile mümkün olabilir. Tabii ki, bu noktada Türk Telekom'un 1997'de almış olduğu telefon tarifelerini dolar bazında sabitlemek kararının yargı erki tarafından yasalara uygun bulunmadığı da unutulmamalıdır.

*TÜFE eksi X* yöntemini küçük bir değişikliklerle önümüzdeki yıllarda enflasyonun kontrol altına alınması beklenen Türkiye'de uygulamak mümkündür. Diğer ülkelerden farklı olarak, üç-dört yıllık bir süre için bir defaya mahsus olarak belirlenecek olan  $X$  oranı TÜFE enflasyon oranına bağlı olarak belirlenmelidir. Öyle ki, enflasyon oranı düştükçe  $X$  oranı da ona bağlı olarak düşmelidir. Örneğin, enflasyonun yüzde 65 olduğu bir ortamda, Türk Telekom'un sağlayacağı verimlilik artışıyla birlikte tarifelerini, diyelim ki, bu oranın 7-8 puan altında gerçekleştirmesi mümkündür. Ancak, enflasyonun

---

<sup>2</sup> Sappington ve Weisman (1996), s. 84-85.

yüzde 10 olduğu bir durumda benzeri bir performansı beklemek doğru olmaz. Bu yüzden enflasyonun düşmesine paralel olarak  $X$  oranı da düşürülmelidir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından tarifelerin yeniden dengelenmesi (re-balancing) ve geleneksel olarak süregelen şehiriçi, şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler arasındaki çapraz-sübvansiyon sisteminin kaldırılması gerekmektedir. Böylece hem Türk Telekom daha önce karşı tarafa kaptırmış olduğu uluslararası görüşme trafiğini arttıracak, hem artan yerel görüşme fiyatları sayesinde sektörün bu kesimi daha cazip hale gelecek, hem de düşen uzun mesafeli görüşme fiyatları karşısında gereğinden fazla şirket uzun mesafeli telefon piyasasına girmeye yeltenmemiş olacaktır. Böylece sektörün çok önemli olan bu iki bölümünde etkin rekabet şartları yaratılırken, operatörlerin de kar etmeleri sağlanmış olacaktır.

Çapraz sübvansiyonun giderek azaltılması, maliyet/fiyat ilişkisini arttırırken, Geray ve diğerleri (1996)'nin üzerinde durmuş olduğu kaygılar çok ciddi bir problem olarak görülemez. İlk olarak çapraz sübvansiyonun azaltılması telekom sektörünün evrensel erişim olarak tanımlanan hedefi gerçekleştirmesini engelleyecek bir düzenleme değildir. Düzenleyici çerçeve ve lisans sözleşmelerine eklenecek maddelerle küçük kasabalar ve kırsal bölgelere ulaştırılacak hizmeti sübvansiyon etmek amacıyla sektör çapında fonlar oluşturulabilir. Bu tür uygulamalar sadece sanayileşmiş ülkelerde değil, Şili ve Arjantin gibi telekom reformunda ciddi mesafeler katetmiş ülkelerde de yürürlüğe konmuştur, ve başarıyla yürütülmektedir. Telekom hizmetlerinin kırsal bölgelere yayılmasının finansmanında kullanılan fonlarda biriken para bu alanda şirketlerin yapmış olduğu yatırım maliyetlerini karşılamakta ve fazlalık vermektedir (ITU, 1999)

Çapraz sübvansiyonların giderek azaltılmasına yönelik olarak yerel telefon görüşme ücretlerinin arttırılması, yine Geray ve diğerlerinin (1996) beklentilerinin aksine enformasyon-zenginleri enformasyon-yoksulları ayırımı derinleştirmeyecektir. Günümüzde şebekenin internet amaçlı kullanımı yerel telefon görüşmelerine göre daha ucuzdur. Bu uygulama, internet hizmetlerini daha da yaygınlaştırmak isteyen bütün ülkelerde gözlenmektedir. Ancak hem kullanım süresinin uzunluğu hem de aranan hatların sadece internet hizmetine ayrılmış olmaları, şebekenin internet amaçlı kullanım maliyetlerinin de düşük olmasına yol açmaktadır. Bu yüzden çapraz sübvansiyon sisteminin kaldırılması internet kullanıcılarını olumsuz etkilemeyecek, dolayısıyla Geray ve diğerleri (1996)'nın belirtmiş olduğu enformasyon-zenginleri ve enformasyon-yoksulları ayırımı derinleştirmeyecektir.

Son olarak düzenleyici çerçevenin mutlaka yasalarla hiçbir yanlış anlamaya ve boşluğa yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Sektörün düzenleyici kurumun denetiminde etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi için devlet bu süreçte özel sektöre karşı bazı taahhütler içine girmek zorundadır. Düzenleyici kurumun yetkilerini ve sorumluluklarını açıkça belirleyen ve gerektiğinde düzenleyici kurum ile sektördeki şirketler arasındaki anlaşmazlıklarda hakemlik rolü görecektir. Gelecek için çok önemli olmasına karşın, sadece düzenleyici kurumun yapısının ve görevlilerinin nasıl seçileceğinin belirlenmiş olması yeterli değildir. Yasal çerçeve içinde düzenleyici kurum ile operatörler arasında ciddi sorunların çözümüne yönelik önlemler alınmalıdır. Örneğin, tahkim ve arabulucuk prosedürleri çok net olarak açıklanmalıdır.

## **6. Sonuç Yerine: Telekom Reformuna Yönelik Bazı Öneriler**

Bir önceki bölümde telekom sektöründe gerçekleştirilmesi gereken düzenleyici çerçeveyi diğer ülkelerin de deneyimlerinden çıkarılan dersler ışığında ele aldık. Bu bölümde ise yakında başlaması beklenen özelleştirme sürecinin başarılı olabilmesi için neler yapılması gerektiği üzerinde duracağız. Özelleştirme süreci başlamadan önce, hükümet ilk olarak kamuoyunu Türk Telekom'un

özelleştirilmesiyle neyin gerçekleştirilmek istendiği konusunda aydınlatmalıdır. Bunu net olarak halka açıklamalı ve o aşamadan sonra özelleştirme ve sonrasında alacağı bütün kararların bu hedeflerle uyumlu olmasına dikkat etmelidir.

#### **6.1. Türk Telekom'un özelleştirilmesinin amacı açıklanmalıdır.**

Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle başlayacak olan ve ileride bütün sektörün yeniden yapılanmasına kadar uzanabilecek süreçle ilgili olarak yapılması gereken ilk saptama bugüne kadar bulunmayan siyasi iradenin son Ecevit hükümetiyle biraz daha belirgin hale gelmiş olmasıdır. Ancak, bu hükümetin Türk Telekom'un özelleştirilmesine ve sektör çapında reforma yaklaşımı geçmişteki hükümetlerden büyük farklılıklar arz etmemektedir. Hem geçmişteki hem de şu anda iş başında bulunan hükümetin gözünde, TT özelleştirilmesiyle devlete büyük gelir sağlayacak "altın yumurtlayan bir tavuk"tur. Ancak altın yumurtlayan tavuğun kuluçkaya yatması siyasi otorite tarafından sürekli olarak ertelenmiş ve bu gecikmenin devlete maliyeti oldukça yüksek olmuştur. Bugün Türkiye dışında, telekom sektöründe devletin varlığını olduğu gibi koruyan ülke hemen hemen hiç kalmamıştır. Bir çok ülke özelleştirme sürecini tamamlamış, ve etkin regülasyon ve rekabet koşullarının yaratılması yolunda çok hızlı çalışmalar yürütmektedir.

#### **6.2. Yasal ve düzenleyici çerçevede Avrupa Birliği örneği alınmalıdır.**

Bu da bizi ikinci olarak ele alacağımız konuya getirmektedir. Şu anda özelleştirme sonrasında izlenecek politikalar ve bunların zaman çizelgeleri konusunda yapılan çalışmalar yeterli değildir. Ayrıca bu konuda kamuoyuna fazla bir açıklama yapılmamaktadır. Bu yazının çerçevesi içinde bir kaç öneri yapılabilir.

Bu önerilerden ilki, sektörü düzenleyen yasaların, son yıllarda dünya telekomünikasyon sektöründe yaşanan gelişmeleri ve özellikle de iletişim, bilgi teknolojisi ve medya arasında hızlanarak devam eden yakınsamayı da göz önünde bulundurarak bir an önce çıkarılması gerekmektedir. Ancak, bu yasaların hepsinin birden hızla çıkarılması hem kadroların deneyimsizliği hem de siyasi lobi faaliyetlerinin yoğunluğu nedeniyle mümkün olmayabilir. Siyasi manevralara yol açabilecek böylesine ciddi bir açılımı gerçekleştirmek Türk siyasi ve kurumsal sistemi içinde çok zor olabilir. Bu yüzden, Türkiye telekom sektörünü düzenleyen yasalar ve kurumsal yapının belirlenmesi için mutlaka AB sistemini ve hatta kıta Avrupası ülkelerinin sistemini kendisine örnek almalıdır.

Böyle bir yaklaşım iki amaca hizmet edecektir. Birincisi, gelecekte AB'ye üye olmuş Türkiye'nin, AB'nin telekomünikasyon sektöründen tamamen farklı kurallarla yönetilen Türk telekomünikasyon sektörünü AB'nin kurumsal yapısına uyarlaması sorunu ortadan kalkacaktır. İkinci ve daha önemli neden ise, Türk telekom ve bilişim sektörüne yön verirken AB standartlarının bir çıpa (anchor) olarak kullanılması ve sektörde oluşabilecek tekellerin mümkün olduğunca önüne geçilmesidir.

Türkiye, nasıl Gümrük Birliği anlaşmasını imzalayarak Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde sanayisini rekabete açmış ve tam üyelik gerçekleşmeden sanayinin hazır duruma gelmesi için önemli bir adım atmışsa, telekom sektöründe de benzeri bir tutum izlemeli ve sektörün geleceğini Avrupa ile iç içe olarak düşünmelidir. Kısacası, hem düzenleyici mekanizmaların hem de rekabet ortamının geleceğini kararlaştırırken Avrupa sistemine benzer yapıları bir an önce devreye sokmak gerekmektedir.

Dünya'nın çeşitli bölgelerinde yer alan ülkelerin düzenleyici kurumları arasında diyalogu arttırmak ve ortak yaklaşımlar geliştirmek için forumlar oluşturulurken, Türkiye için en uygun forum ortakları AB üyesi ülkeler olacaktır. Türkiye, AB standartlarını kabul etme eğilimine girerse,

telekom sektöründe Avrupa ile hızlı uyum, gelecekte hem ulusal hem de uluslararası ticarete çok önemli rol oynayacak olan internet ve elektronik ticaret gibi alanlarda Türkiye'nin geride kalmamasını sağlayacaktır. Aksi taktirde, telekom sektöründe hem yatırım, hem regülasyon hem de rekabet anlamında Avrupa'dan geri kalmış bir Türk ekonomisinin Avrupa'ya entegrasyonu çok daha yavaş gerçekleşecektir.

Bu çerçevede düzenleyici kuruma Türk Telekom'un özelleştirilmesinden önce siyasi otoriteden ayrı bir kurum olarak özerklik kazandırılması ve kurumun operasyonel olarak eksiklerinin hızla giderilmesi gerekmektedir. Düzenleyici fonksiyonlar açısından Avrupa ile sıkı bir işbirliğine girmek düzenleyici kurumun da Avrupa'dan bilgi ve deneyim transferiyle birlikte hızla etkin çalışan bir kurum haline gelmesini sağlayacaktır.

### **6.3. Sektör 2002 yılında rekabete açılmalıdır.**

Üçüncü öneri, ÖİB'nin belirlediği rekabete geçiş takvimiyle ilgilidir. ÖİB tarafından hazırlanan yasa taslağı Türk Telekom'un tekel konumunun 1 Ocak 2004 yılında sona ermesini öngörmektedir.<sup>3</sup> Ancak yine bu taslağa göre hükümete gerekli görürse bu süreyi Ocak 2006'ya kadar uzatabilecektir. Bu takvim diğer ülkelerin telekom ve benzeri sektörlerdeki özelleştirme deneyimlerini gözönünde bulundurmamaktadır. Bu takvimin tek amacı Türk Telekom'un özelleştirme ihalesini cazip kılmak ve bu şekilde değerini arttırmaktır. ÖİB'ye göre bunun tek yolu tekel imtiyazının 5 sene daha sürdürülmesidir.

Böyle bir karar almakla Özelleştirme İdaresi, dünya çapında telekomünikasyon sektöründe son yıllarda gerçekleşen değişimleri göz ardı etmektedir. Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında rekabet ortamına geçmek için 2004 yada sonrasında bekleyeceğini ilan eden tek ülke Türkiye'dir.<sup>4</sup> Hem telekomünikasyon hem de ülke genelinde gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye'yle benzerlikler arzeden birçok ülke, sektörün bütün alt birimlerinde rekabete en geç 2002 yılında ve hatta daha da önce geçeceğini ilan etmiştir. Türkiye'nin şu anda tekel konumundaki Türk Telekom'a gelecekteki potansiyel rakipleri karşısında çok büyük avantajlar vermemesi gerekmektedir. Yoksa bu avantajları fırsat bilerek Türk Telekom, rakiplerinin rekabet gücünü kolaylıkla ortadan kaldırıp tekrardan sektörün tam hakimisi durumuna gelebilir. Sektörün GSM kanadından örnek vermek gerekirse, Türkcell ve Telsim'e tanınan fazladan süre sonucunda bu firmaların alt yapılarının kaldırabileceğinden çok daha fazla aboneye ulaşması önümüzdeki aylarda yapılacak GSM ihalesine girmeyi düşünen yatırımcıları zorlamaktadır. Sonuç itibarıyla sektörde yıllardan beri faaliyet gösteren bu iki firma, lisans için kendilerinden iki kat ya da daha fazla bir miktar ödeyen rakipleri karşısında büyük avantaj kazanmışlardır.

Bugün OECD ülkelerinde tam rekabete geçiş hızla gerçekleşmektedir. OECD çapında toplam telekom gelirinin sadece yüzde 4'ünü yaratan 6 ülke hariç bütün üye ülkeler telekom sektörlerini rekabete açmışlardır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu altı ülke gelecekte rekabete geçişi gerçekleştireceklerini taahhüt etmişlerdir.<sup>5</sup> Ancak, bu ülkeler arasında en geç rekabete

---

<sup>3</sup> Bu taslağın basına açıklanan ilk biçiminde, rekabete geçişi 2006 yılına kadar ertelemeye kapıyı açık bırakan madde tasarının son biçiminde yer almamaktadır. Ancak tasarının Meclis'te yasalaşması sırasında tekrar yasa içinde yer alabilir.

<sup>4</sup> Şu andaki haliyle yasal çerçevedeki değişiklik taslağı, hükümete rekabete geçişi 2006 yılına kadar erteleme yetkisi vermektedir. "Görev sözleşmesinde yer alan tarifelerin dengelenmesi ile sözleşme şartlarının gerçekleşmemesi durumunda bu süreyi 2006'ya kadar uzatabilecektir." Hürriyet, 18 Ekim 1999.

<sup>5</sup> Diğer ülkeler ve taahhüt edilen rekabete geçiş yılları: Çek Cumhuriyeti (2000), Macaristan (2002), Polonya (2003), Portekiz (2000), Yunanistan (2001). OECD (1999).

geçmeyi planlayan ülke Türkiye'dir. Telekom sektörünün bir çok alanının rekabete açık olmadığı gerçeği, son yıllardaki teknolojik gelişmelerle hızla değişmiş ve bugün telekom sektörünün rekabete kapalı olabilecek alanı bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Hal böyleyken Türkiye'de rekabete geçiş başlangıç yılı olarak 2004 yılının öngörülmesinin nedenlerini anlamak çok zordur. Böyle bir kararın ardında özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin maksimizasyonu mu düşünülmektedir? Eğer durum buysa, devlet gelecekte yapacağı ikinci operatör lisans satışıyla elde edeceği geliri azaltmamakta mıdır? Bu 4-6 yıl zarfında Türk Telekom'un tekeli ve ilk-giren konumunun verdiği avantajı kendi lehine kullanıp, gelecekte lisans alabilecek operatörlere karşı önemli bir üstünlük elde etmesi söz konusu olabilir. Bu da o zaman yapılacak lisans satışından elde edilecek gelirlerin maksimizasyonunu güçleştirecektir.

#### **6.4. Türk Telekom'un rakibine lisans Türk Telekom'un özelleştirilmesinden hemen sonra verilmelidir.**

Rekabete geçişin 2002 yılı başında tamamlanması önerisiyle bağlantılı olan diğer bir öneri ise, rekabete geçişin daha öne alınmasıyla birlikte zamanı geldiğinde rekabet ortamına hızlı bir geçiş yapılması ve hatta bu rekabete geçiş tarihinin daha da ileriye atılmasının engellenmesi için Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecinde alınması gereken önlemlerle ilgilidir. Örneğin, Türk Telekom'un özelleştirme ihalesine paralel olarak 2002 yılında kullanabilecek bir opsiyon olarak öngörülen bir lisans anlaşması için de ihaleye gidilebilir. Böylece Türk Telekom özelleştirme ihalesini kazanamayan konsorsiyumların, en geç iki yıl sonra devreye girecek bir operatör olarak çalışmaya istekli olabilecekleri göz önünde bulundurulmuş olacaktır. En geç iki yıl sonra kullanılacak bu opsiyonu satın alan ve o zaman yapılacak lisans sözleşmesinin şimdiden bir parçası olan konsorsiyum, aynı zamanda rekabete geçişin daha ileri bir tarihe ertelenmesinin engellenmesinde önemli bir rol oynayacaktır. Böyle bir perspektifle geleceğe yönelik yatırım yapma kararı veren şirketler konsorsiyumu, Türk Telekom tarafından rekabete geçişin ertelenmesi amacıyla siyasilere yapılacak baskıları bertaraf etmek anlamına gelmektedir.

Eğer önemli hedeflerden birisi de daha çeşitli ve kaliteli servisi kullanıcıya daha ucuza sunmak ise Özelleştirme İdaresi diğer ülkelerin deneyimlerini mutlaka gözönünde bulundurmalıdır. Bu deneyim sektörde ortaya çıkacak verimlilik artışlarının tüketiciye daha hızlı yansıtılması için özelleştirmeden önce sektörün çeşitli dallarında rekabet ortamının yaratılması gerektiğini göstermiştir. Bundan 12 yıl önce telekom operatörünü özelleştiren Şili, verimlilik ve etkinlikteki artışları tüketiciye ancak sektör yoğun rekabete açıldıktan sonra yansıtabilmiştir.

Telekom sektörünün tam rekabete açılması için 2004 yılına kadar beklemeye gerek yoktur. Rekabetin gerçekleşmesini daha öne almak, yukarıda önermiş olduğumuz ikinci operatör ihalesini hızla gerçekleştirmek ve böylece özelleştirilen Türk Telekom'a karşı dengeleyici bir unsur görevi görecektir. Bugün Afrika'dan (Uganda, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Madagaskar hali hazırda, Eritre, Kenya ve Nijerya iki yıl içinde) Güney Amerika'ya (Brezilya, Surinam, Peru hali hazırda, Arjantin, Bolivya, Kosta Rika ve Venezuela 2001 sonuna kadar) bir çok ülke temel telekomünikasyon hizmetlerinde birden fazla operatörün hizmet sunduğu bir rekabet ortamına geçmiş ya da kısa zaman zarfında geçmeyi planlamaktadırlar. (ITU, 1999)

Özelleştirme İdaresi ve hükümet, rekabet ortamını 2004 yılı başına ertelemekle Türk Telekom'un özelleştirme satış değerinin daha yüksek olacağını tahmin ediyor olabilir. Ancak bunun doğru bir yaklaşım olduğunu söylemek zordur. Bugünkü şartlarda Türk Telekom rekabetle karşılaşmış olsa bile yerel şebeke altyapısını elinde bulunduran operatör olarak diğer operatörlere

göre önemli bir avantajı olacaktır. Bu yüzden, rekabete geçişin 2002 yılında gerçekleşmesi Türk Telekom'un değerinin düşmesi anlamına gelmez.

Yakında yapılması beklenen mobil telefon operatör ihalesindeki gecikme bu yaklaşımın doğruluğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. GSM 1800 MHz lisans ihalesinin geciktirilmesiyle Telsim ve Türkcell'in yeni katılacak üç operatöre karşı rekabet gücü perçinlenmiştir. Yeni kurulacak olan üç operatörün bu iki şirketle rekabet edebilmek için bir iki yıllık süre zarfında bir kaç milyar dolarlık yatırım yapması gerekecektir. Ancak bugün Türkiye'de çalışan bir şirketin bu yatırımlar için gereken finansmanı uluslararası piyasalardan sağlaması bile neredeyse imkansızdır. Bu zorluklar GSM 1800 MHz lisansı için yapılacak ihaleden hükümetin elde edeceği gelirin sınırlanması demektir. Sonuçta kaybedenler beklediği kadar gelir elde edemeyen devlet ile yoğun rekabetin nimetlerinden yararlanamayan tüketici olacaktır.

#### **6.5. Kablolu TV hizmetleri Türk Telekom'dan ayrılmalı ve ayrıca özelleştirilmelidir.**

Son olarak, TT'nin özelleştirilmesi hızla yaklaşırken kablolu televizyon altyapısının ve hizmetlerinin kesinlikle Türk Telekom'dan ayrılması ve ayrı bir ihaleyle özelleştirilmesi gerekmektedir. Hızla gelişen teknoloji ve düşen yatırım maliyetleri sayesinde kablolu televizyon operatörleri televizyon yayınlarının yanısıra bir çok katma-değerli telekomünikasyon hizmetlerini sağlayabilecek konuma gelmişlerdir. TT'den ayrılmış kablolu televizyon hizmetlerinin özelleştirilmesiyle gelecekte telekom piyasasındaki rekabetin daha da yoğunlaşması sağlanabilecektir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesi sırasında Kablolu TV yayınları mutlaka Türk Telekom'dan ayrılmalı, hem alt yapı hem de eldeki istihdam, yapılacak ayrı bir ihale ile satışa çıkarılmalıdır. Kablolu televizyon özellikle büyük şehirlerde Türk Telekom'un telefon ve diğer servislerdeki tekeline ciddi bir rekabet oluşturma potansiyeline sahiptir. Ancak geçmişteki yanlış yatırım politikaları sonucunda 1998 sonunda kablolu TV ağı sadece 611 bin aboneye ulaşabilmiştir. Nüfusu milyonu aşan metropol şehirlerin çokluğuna rağmen Türk Telekom bu hizmeti halka ulaştırmakta çok geç kalmıştır.

Kablolu TV ağının Türk Telekom'dan alınıp özelleştirilmesiyle çok hızlı büyüme potansiyeli ortaya çıkabilir. Bunun yanısıra, mümkün olan en kısa zaman içinde kablolu TV alanında rekabeti yaratacak şartlar yaratılmalıdır. Eğer bu mümkün olamıyorsa büyük metropollerdeki kablolu TV ağları birbirlerinden bağımsız ele alınmalı ve bu bölgelerdeki kablolu TV ağı kurma ve hizmet verme lisansı farklı şirketlere verilmelidir.

Kablolu TV yayınları rekabetin en hızlı oluşturulabileceği alanlardan birisi olduğu için, bugün dünya genelinde bu alt-sektöre rekabet şartları hakimdir. Bugün Afrika'nın tamamında, Avrupa'nın yüzde 89'unda, Amerika'nın yüzde 87'sinde ve Asya-Pasifik'in yüzde 75'inde kablolu TV yayınları rekabete açık bir piyasa oluşturmaktadır (ITU, 1999).

## Kaynakça

Besancon, L. ve T. Kelly, 1997, "Telecom Privatizations: The New Realism," (Telekom Özelleştirmeleri: Yeni Gerçekçilik), Uluslararası Telekomünikasyon Birliği Raporu.

Çakal, Recep, 1996, "Özelleştirme ve Doğal Tekellerin Regülasyonu," DPT Uzman Raporu, No: 2455, Ankara.

Dünya Gazetesi Arşivi, [www.dunya-gazete.com.tr](http://www.dunya-gazete.com.tr)

Economides, Nicholas, 1998, "The Telecommunication Act of 1996 and its Impact," mimeo, Stern School of Business, New York University.

The Economist, *A Survey of Telecommunications*, 13 Eylül 1997.

Financial Times, *FT Telecom Sektör Raporları*, [www.financialtimes.com](http://www.financialtimes.com)

Galal, Ahmad, 1994, "Regulation and Commitment in the Development of Telecommunications in Chile," (Şili'de Telekomünikasyon Sektörünün Gelişmesinde Düzenlemenin ve Taahhütlerin Rolü) Dünya Bankası Araştırma Raporu, No: 2455.

Galal, A. ve B. Nauriyal, 1995, "Regulating Telecommunications in Developing Countries: Outcomes, Incentives, and Commitment," (Gelişmekte olan Ülkelerde Telekomünikasyon Sektörünü Düzenlemek: Sonuçlar, Teşvikler ve Taahhüt) Dünya Bankası Araştırma Raporu, No: 1520..

Geray, Haluk, Yurdakul Ceyhun, Metin Durgut, ve Haluk Zontul, 1996, "Enformatik Alanında Düzenleyici Kuruluşlar ve Yeni Politikalar," TÜBA-TÜBİTAK-TTGV.

Morgan Stanley, 1996, "Avrupa'da Telekomünikasyon: Türkiye," Londra.

OECD, 1999, *Communications Outlook 1999*.

PTT, 1994, *PTT Yıllık İstatistikler*, Ankara.

Stiglitz, Joseph, 1999, "Promoting Competition and Regulatory Policy: With examples from Network Industries," (Rekabeti İlerletmek ve Düzenleme Politikası: Şebekeye dayalı sektörlerden Örnekler) , Dünya Bankası, websitesi: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Süel, Hasan, 2000, "Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi."

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), 1999, *Trends in Telecommunications Reform 1999: Convergence and Regulation (Telekomünikasyon Reformlarında Eğilimler 1999: Yakınsama ve Regülasyon)*, Cenevre.

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), 1999, *World Telecommunication Indicators Database 1999 (Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri 1999)*

**Tablo 1: Türkiye’de Telekomünikasyon Altyapısı ve Hizmetleri**

|  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Sabit-Hat Yelefon Şebekesi</b>            |       |       |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |
| Ana hat sayısı (1000)                        | 2,248 | 2,780 | 3,697 | 4,911 | 5,862 | 6,861 | 8,152 | 9,410 | 10,936 | 12,212 | 13,228 | 14,286 | 15,744 | 16,960 |
| % Değişme                                    | 16    | 24    | 33    | 33    | 19    | 17    | 19    | 15    | 16     | 12     | 8      | 8      | 10     | 8      |
| 100 kişi başına hat sayısı                   | 4.4   | 5.4   | 7.0   | 9.1   | 10.7  | 12.1  | 14.2  | 16.1  | 18.3   | 20.0   | 21.1   | 22.4   | 25.0   | 25.4   |
| Telefon bekleyenler (1000)                   | 1,819 | 2,115 | 2,107 | 1,337 | 1,458 | 1,419 | 1,358 | 1,203 | 1,034  | 691    | 784    | 753    | 413    | 464    |
| Anahat sayısına oranı (%)                    | 81    | 76    | 57    | 27    | 25    | 21    | 17    | 13    | 9      | 6      | 6      | 5      | 3      | 3      |
| Bekleyen/ Yeni abone sayısı                  | 5.9   | 4.0   | 2.3   | 1.1   | 1.5   | 1.4   | 1.1   | 1.0   | 0.7    | 0.5    | 0.8    | 0.7    | 0.3    | 0.4    |
| Otomatik santral (%)                         | 87    | 89    | 92    | 94    | 95    | 96    | 98    | 99    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    |
| Sayısallaşma Oranı (%)                       | 3     | 12    | 30    | 37    | 42    | 48    | 51    | 56    | 58     | 76     | 77     | 78     | 82     | 83     |
| Evlere hatlar (%)                            | 57    | 59    | 59    | 64    | 67    | 65    | 70    | 72    | 73     | 74     | 74     | 74     | 74     | 75     |
| 100 hatta arıza sayısı                       | ---   | ---   | 47    | 45    | 33    | 32    | 32    | 64    | 66     | 61     | 60     | 61     | 58     | 56     |
| Şebekedeki köy sayısı (1000)                 | 16    | 24    | 36    | 37    | 38    | 39    | 41    | 43    | 44     | 46     | ---    | ---    | ---    | ---    |
| Ankesörlü telefon (1000)                     | 11    | 14    | 22    | 30    | 36    | 39    | 43    | 48    | 52     | 57     | 58     | 65     | 71     | 79     |
| Fiber optik kablo (1000 km)                  | 0     | 0     | 1     | 1     | 2     | 3     | 8     | 14    | 21     | 25     | 28     | 31     | 37     | 50     |
| <b>Katma Değerli Hizmet Aboneleri (1000)</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |
| Analog Mobil - NMT 450                       | 0     | 0     | 5.0   | 5.0   | 16.0  | 32.0  | 48.0  | 61.0  | 84.0   | 94.0   | 104.0  | 113.6  | 126.7  | 124.4  |
| Dijital Mobil – GSM                          | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 81     | 333    | 693    | 1,483  | 3,382  |
| Türkcell – Abone                             | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 225    | 556    | 1134   | ---    |
| Türkcell – Kapasite                          | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 64     | 240    | 400    | 1000   | ---    |
| Telsim - Abone                               | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 81     | 108    | 137    | 349    | ---    |
| Telsim - Kapasite                            | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 50     | 125    | 150    | 210    | ---    |
| Çağrı Sistemi                                | 0     | 0     | 0     | 0     | 7.0   | 21.0  | 34.0  | 74.0  | 100.0  | 115.0  | 128.0  | 133.3  | 130.5  | 111.1  |
| Kablolu TV                                   | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 130    | 245    | 401    | 483    | 512    | 611    |
| Veri Şebekesi (TURPAK)                       | 0     | 0     | 0     | 0     | 1.8   | 2.5   | 3.9   | 5.0   | 7.1    | 8.8    | 11.5   | 9.1    | 11.6   | 13.5   |

Kaynak: PTT İstatistik Yıllığı (1994) ve Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri Veri Tabanı, ITU (1999).



**Tablo 2: PTT and Türk Telekom İstatistikleri**

|   | 1985 | 1986 | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996    | 1997    | 1998    |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| <b>İstihdam (1000)</b>                      | 72.6 | 76.5 | 83.2  | 86.0  | 89.2  | 90.1  | 90.8  | 88.1   | 93.9   | 90.7   | 75.0   | 73.9    | 73.2    | 72.8    |
| <b>Gelir (milyarTL)</b>                     | 363  | 515  | 946   | 1,784 | 3,243 | 5,383 | 9,373 | 17,004 | 29,024 | 65,471 | 76,726 | 184,025 | 449,575 | 889,778 |
| <b>Reel değişme (%)</b>                     |      |      |       |       |       |       |       |        |        |        |        |         |         |         |
| <b>Gelir (milyon\$)</b>                     | 695  | 764  | 1,104 | 1,254 | 1,529 | 2,063 | 2,247 | 2,474  | 2,642  | 2,211  | 1,674  | 2,261   | 2,960   | 3,413   |
| <b>Kar (milyon \$)</b>                      | 69   | 273  | 229   | 103   | 179   | 296   | 524   | 180    | 168    | 168    | 48     | 280     | 806     | 1,200   |
| <b>Hat başına Gelir (\$)</b>                | 309  | 275  | 299   | 255   | 261   | 301   | 276   | 263    | 242    | 181    | 127    | 158     | 188     | 201     |
| <b>Hat başına Kar (\$)</b>                  | 30.6 | 98.1 | 62.0  | 20.9  | 30.5  | 43.1  | 64.3  | 19.2   | 15.4   | 13.7   | 3.7    | 19.6    | 51.2    | 70.8    |
| <b><u>Gelir Kaynakları (%)</u></b>          |      |      |       |       |       |       |       |        |        |        |        |         |         |         |
| <b>Şehiriçi Görüşme</b>                     | 54.5 | 53.8 | 60.8  | 66.1  | 70.8  | 74.2  | 74.6  | 80.4   | 75.3   | 74.9   | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Uzunmesafe görüşme</b>                   | 19.3 | 15.3 | 10.5  | 6.0   | 5.3   | 5.3   | 5.2   | 4.0    | 2.9    | 2.2    | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Uluslararası Giden</b>                   | 1.5  | 1.6  | 0.8   | 0.7   | 0.4   | 0.4   | 0.3   | 0.2    | 0.2    | 0.2    | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Uluslararası Gelen</b>                   | 7.4  | 12.4 | 8.5   | 7.0   | 3.7   | 7.2   | 7.1   | 6.0    | 5.8    | 8.1    | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Hat tesis ücreti</b>                     | 9.2  | 9.6  | 11.1  | 10.4  | 6.9   | 9.8   | 8.7   | 7.6    | 7.9    | 5.7    | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Diğer</b>                                | 8.2  | 7.4  | 8.3   | 9.9   | 12.8  | 3.1   | 4.2   | 1.8    | 7.9    | 9.0    | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b><u>Yatırım Harcamaları</u></b>           |      |      |       |       |       |       |       |        |        |        |        |         |         |         |
| <b>Yatırım (milyar,TL)</b>                  | 238  | 456  | 758   | 916   | 857   | 2,093 | 3,629 | 6,507  | 13,716 | 19,054 | 20,419 | 35,273  | 82,921  | 157,392 |
| <b>Reel değişme (%)</b>                     |      |      |       |       |       |       |       |        |        |        |        |         |         |         |
| <b>Yatırım (milyon\$)</b>                   | 456  | 675  | 884   | 644   | 404   | 803   | 870   | 947    | 1249   | 644    | 445    | 433     | 546     | 604     |
| <b>GSMH Payı (%)</b>                        | 0.86 | 0.89 | 1.01  | 0.73  | 0.39  | 0.53  | 0.57  | 0.58   | 0.67   | 0.47   | 0.26   | 0.25    | 0.29    | 0.32    |
| <b>Yatırım/Gelir (%)</b>                    | 66   | 88   | 80    | 51    | 26    | 39    | 39    | 38     | 47     | 29     | 27     | 19      | 18      | 18      |
| <b><u>Yatırım Finansman Kaynağı (%)</u></b> |      |      |       |       |       |       |       |        |        |        |        |         |         |         |
| <b>Özkaynaklar</b>                          | 78   | 71   | 74    | 72    | 91    | 98    | 98    | 95     | 91     | 66     | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Devlet Bütçesi</b>                       | 0    | 0    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Devlet Yatırım Bank.</b>                 | 0    | 5    | 1     | 3     | 1     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | ---    | ---     | ---     | ---     |
| <b>Yabancı Kredi</b>                        | 22   | 25   | 25    | 25    | 8     | 2     | 2     | 5      | 9      | 34     | ---    | ---     | ---     | ---     |

Kaynak: PTT İstatistik Yılığ (1994) ve Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).

**Tablo 3: Türk Telekom Görüşme Ücretleri (ABD doları)**

|                        | Ekim 1995 |         | Ekim 1996 |         | Kasım 1999 |         |
|------------------------|-----------|---------|-----------|---------|------------|---------|
|                        | Normal    | İndirim | Normal    | İndirim | Normal     | İndirim |
| Şehiriçi               | 0.018     | 0.011   | 0.015     | 0.009   | 0.020      | 0.012   |
| İl içi                 | 0.090     | 0.054   | 0.075     | 0.045   | 0.075      | 0.045   |
| Şehirlerarası: <100 km | 0.144     | 0.086   | 0.120     | 0.072   | 0.120      | 0.072   |
| Şehirlerarası: >100 km | 0.240     | 0.144   | 0.200     | 0.120   | 0.150      | 0.090   |
| Yurtdışı: Avrupa       | 0.878     | 0.585   | 0.598     | 0.359   | 0.500      | 0.322   |
| Yurtdışı: ABD          | 1.463     | 1.097   | 0.978     | 0.587   | 0.750      | 0.600   |
| <b>Oranlar</b>         |           |         |           |         |            |         |
| ŞA<100km/Lokal         | 13.3      | 13.1    | 13.3      | 13.3    | 7.5        | 7.5     |
| Avrupa/Lokal           | 48.8      | 53.2    | 39.9      | 39.9    | 25.0       | 23.0    |
| ABD/Lokal              | 81.3      | 99.7    | 65.2      | 65.2    | 37.5       | 42.9    |

Kaynak: Morgan Stanley (1996) ve Türk Telekom web sitesi.

**Tablo 4: Şehiriçi ve Uluslararası Telefon Trafiki**

|                               | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997 | 1996 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Şehiriçi (milyar kontür)      | 4.4   | 5.3   | 7.0   | 8.9   | 12.7  | 15.5  | 20.9  | 26.7  | 34.0  | 41.8  | 48.8  | 52.4  | 64.1  | 59.7  | ---  | ---  |
| % değişme                     | ---   | 21    | 30    | 29    | 42    | 22    | 35    | 28    | 27    | 23    | 17    | 7     | 22    | -7    | ---  | ---  |
| Local call per subs. (pulses) | 2,643 | 2,747 | 3,095 | 3,219 | 3,426 | 3,152 | 3,568 | 3,892 | 4,167 | 4,438 | 4,460 | 4,298 | 4,843 | 4,281 | ---  | ---  |
| Uluslararası Giden (m. dak)   | 41    | 39    | 66    | 76    | 94    | 118   | 130   | 159   | 197   | 229   | 273   | 287   | 374   | 473   | 561  | 644  |
| Uluslararası Gelen (m. dak)   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | 474   | 516   | 555   | 604   | 612   | 715   | 757   | 839  | 956  |
| Gelen/Giden oranı             | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | ---   | 2.98  | 2.62  | 2.42  | 2.22  | 2.13  | 1.91  | 1.60  | 1.50 | 1.48 |

Kaynak: Goldman and Sachs (1995), Cakal (1996), ITU.

**Tablo 5: Avrupa’da Telekomünikasyon**

|                   | Kişi<br>Başına<br>GSMH | Telefon<br>Yoğun-<br>luğu | Nüfus<br>(1000) | Şebeke<br>Büyüme<br>Hızı | Sayısal-<br>laşma<br>Oranı<br>(%) | Mobil<br>Telefon<br>Sayısı<br>(1000) | 100<br>kişiye<br>mobil<br>telefon | Çalışan<br>başına<br>Anahat<br>sayısı | Anahat<br>başına<br>Yatırım<br>(\$) | Anahat<br>başına<br>Gelir<br>(\$) | 100 hatta<br>görülen<br>hata<br>sayısı | Yerel<br>görüşme<br>maliyeti<br>(sent) |
|-------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|--|
|                   | 1998                   | 1998                      | 1998            | Ort 95-98                | 1998                              | 1998                                 | 1998                              | Ort 96-98                             | Ort 96-98                           | Ort 96-98                         | Ort 96-98                              | Ort 96-98                              |
| <b>Türkiye</b>    | 3,006                  | 25                        | 66.7            | 6.29                     | 83                                | 3,506                                | 5                                 | 214                                   | 34                                  | 182                               | 59                                     | 6.7                                    |
| Avrupa (TR hariç) | 21,206                 | 52                        | 22.3            | 4.89                     | 91                                | 4,881                                | 26                                | 203                                   | 243                                 | 940                               | 12                                     | 12.5                                   |
| <b>Avusturya</b>  | 25,527                 | 49                        | 8.1             | 1.66                     | 92                                | 2,030                                | 25                                | 217                                   | 266                                 | 1029                              | 8                                      | 20.5                                   |
| <b>Belçika</b>    | 23,945                 | 50                        | 10.1            | 2.67                     | 78                                | 1,756                                | 17                                | 204                                   | 232                                 | 945                               | 5                                      | 17.0                                   |
| <b>Çek Cumh.</b>  | 5,052                  | 36                        | 10.3            | 14.66                    | 64                                | 965                                  | 9                                 | 126                                   | 371                                 | 479                               | 38                                     | 7.0                                    |
| <b>Danimarka</b>  | 32,085                 | 66                        | 5.3             | 2.37                     | 100                               | 1,931                                | 36                                | 199                                   | 288                                 | 1079                              | 0                                      | 16.0                                   |
| <b>Finlandiya</b> | 23,596                 | 55                        | 5.2             | 0.22                     | 100                               | 2,947                                | 57                                | 158                                   | 307                                 | 1096                              | 8                                      | 12.5                                   |
| <b>Fransa</b>     | 23,618                 | 57                        | 59.7            | 1.00                     | 97                                | 11,210                               | 19                                | 202                                   | 159                                 | 834                               | 6                                      | 12.7                                   |
| <b>Almanya</b>    | 25,625                 | 57                        | 82.0            | 4.49                     | 100                               | 13,925                               | 17                                | 206                                   | 217                                 | 1075                              | 0                                      | 13.0                                   |
| <b>Yunanistan</b> | 11,400                 | 52                        | 10.6            | 2.29                     | 74                                | 2,057                                | 19                                | 238                                   | 139                                 | 605                               | 31                                     | 4.0                                    |
| <b>Macaristan</b> | 4,391                  | 34                        | 10.2            | 18.21                    | 82                                | 1,070                                | 10                                | 187                                   | 177                                 | 461                               | 22                                     | 12.7                                   |
| <b>İrlanda</b>    | 20,055                 | 43                        | 3.7             | 5.88                     | 100                               | 946                                  | 26                                | 130                                   | 292                                 | 1267                              | 0                                      | 17.3                                   |
| <b>İtalya</b>     | 19,913                 | 45                        | 57.7            | 1.27                     | 98                                | 20,489                               | 36                                | 269                                   | 245                                 | 931                               | 16                                     | 13.0                                   |
| <b>Lüksemburg</b> | 39,229                 | 69                        | 0.4             | 5.83                     | 100                               | 131                                  | 31                                | 332                                   | 405                                 | 1157                              | 9                                      | 14.0                                   |
| <b>Hollanda</b>   | 23,046                 | 59                        | 15.7            | 3.82                     | 89                                | 3,351                                | 21                                | 282                                   | 182                                 | 998                               | 2                                      | 10.0                                   |
| <b>Norveç</b>     | 34,823                 | 66                        | 4.4             | 4.50                     | 100                               | 2,107                                | 47                                | 129                                   | 275                                 | 1389                              | 14                                     | 10.0                                   |
| <b>Polonya</b>    | 3,509                  | 23                        | 38.7            | 15.08                    | 60                                | 1,928                                | 5                                 | 104                                   | 159                                 | 379                               | 28                                     | 5.7                                    |
| <b>Portekiz</b>   | 10,270                 | 41                        | 10.0            | 4.22                     | 98                                | 3,076                                | 31                                | 188                                   | 316                                 | 904                               | 39                                     | 7.7                                    |
| <b>İspanya</b>    | 13,510                 | 41                        | 39.4            | 2.48                     | 86                                | 7,051                                | 18                                | 248                                   | 152                                 | 708                               | 1                                      | 9.3                                    |
| <b>İsveç</b>      | 26,721                 | 67                        | 8.9             | -0.35                    | 100                               | 4,108                                | 46                                | 213                                   | 148                                 | 829                               | 0                                      | 13.5                                   |
| <b>İsviçre</b>    | 35,935                 | 68                        | 7.1             | 4.04                     | 100                               | 1,672                                | 24                                | 213                                   | 310                                 | 1600                              | 0                                      | 16.0                                   |
| <b>İngiltere</b>  | 21,878                 | 56                        | 58.9            | 3.47                     | 100                               | 14,874                               | 25                                | 214                                   | 210                                 | 1022                              | 4                                      | 19.0                                   |

Kaynak: Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).

**Tablo 6: Gelişmekte Olan Ülkelerde Telekomünikasyon Sektörü - Özelleştirme Öncesi ve Sonrası**

|                | Özelleştirme | Kişi başına GSMH | 100 kişiye düşen anahat sayısı | Telefon yoğunluğu büyüme hızı | Hat bekleyen / toplam hat sayısı (%) | Anahat başına düşen yatırım | Sayısallaşma Oranı (%) | Çalışan başına düşen anahat sayısı | Anahat başına düşen Gelir |
|----------------|--------------|------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| Ülkeler        | Yılı         | (\$)<br>1998     | Önce 1998                      | Önce 96-98<br>(5 yıl)         | Önce- 96-98<br>(3 yıl)               | Önce 96-98<br>(3 yıl)       | Önce 1998<br>(1 yıl)   | Önce 96-98<br>( 1 yıl)             | Önce 96-98<br>(3 yıl)     |
| Türkiye        | ---          | 3006             | --- 25.4                       | --- 6.4                       | -- 3.5                               | -- 34                       | --- 83                 | --- 214                            | --- 201                   |
| Filipinler     | 1986         | 893              | 0.9 3.7                        | 1 22                          | 37 64                                | 289 492                     | --- 92                 | 38 115                             | 816 526                   |
| Şili           | 1987         | 4921             | 4.6 20.5                       | 6 16                          | 37 3                                 | 59 351                      | 37 100                 | 51 284                             | 514 793                   |
| Malezya (HA)   | 1987         | 4517             | 6.5 19.8                       | 14 6                          | 18 4                                 | 569 510                     | --- 97                 | 37 151                             | 600 723                   |
| Jamaika        | 1988         | 2707             | 3.5 16.6                       | 5 19                          | 73 52                                | 311 413                     | --- 100                | 34 95                              | 999 1008                  |
| Arjantin       | 1990         | 8257             | 10.4 20.3                      | 4 8                           | 21 1                                 | -- 283                      | 11 99                  | 57 288                             | 558 858                   |
| Meksika        | 1990         | 4216             | 6.0 10.4                       | 5 3                           | 20 0                                 | 141 108                     | 27 98                  | 99 157                             | 354 896                   |
| Venezuela      | 1991         | 4088             | 7.6 11.7                       | 2 1                           | 35 19                                | 104 141                     | 19 66                  | 74 193                             | 363 749                   |
| Macaristan     | 1993         | 4391             | 12.6 33.6                      | 10 17                         | 59 11                                | 297 232                     | 12 82                  | 66 187                             | 401 433                   |
| Singapur (HA)  | 1993         | 26672            | 42.3 56.2                      | 4 6                           | 0.05 0                               | 355 327                     | 77 100                 | 158 201                            | 1107 1746                 |
| Latviya        | 1994         | 2602             | 26.6 30.1                      | 4 3                           | 26 11                                | 1 117                       | 3 30                   | 98 136                             | 420 211                   |
| Peru           | 1994         | 2530             | 2.9 6.7                        | 5 13                          | 55 5                                 | 201 493                     | 38 90                  | 56 268                             | 98 900                    |
| G. Kore (HA)   | 1994         | 6908             | 37.8 43.3                      | 7 2                           | 0.007 0                              | 204 310                     | 59 69                  | 279 300                            | 829 638                   |
| Bolivya        | 1995         | 1077             | 3.5 6.9                        | 6 32                          | 30 --                                | 85 252                      | 43 81                  | 130 263                            | 449 379                   |
| Cape Verde     | 1995         | 876              | 4.9 9.8                        | 19 21                         | 59 35                                | 464 439                     | 49 87                  | 44 79                              | 1309 818                  |
| Çek Cumh.      | 1995         | 5351             | 21.2 36.4                      | 7 15                          | 29 16                                | 138 373                     | 15 64                  | 84 126                             | 304 485                   |
| Endonezya (HA) | 1995         | 479              | 1.3 2.7                        | 21.5 17                       | 15 --                                | 507 435                     | 88 99                  | 56 118                             | 921 531                   |

Kaynak: Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).